



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Unidad de Posgrado

**El deficiente tratamiento jurídico de las asociaciones  
de consumidores en la Ley N° 29571 - Código de  
Protección y Defensa del Consumidor**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con  
mención en Derecho Civil y Comercial

**AUTOR**

Crisólogo Luis CÁCERES VALLE

**ASESOR**

Mg. Carlos Alejandro CORNEJO GUERRERO

Lima, Perú

2020



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Cáceres, C. (2020). *El deficiente tratamiento jurídico de las asociaciones de consumidores en la Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

## HOJA DE METADATOS COMPLEMENTARIOS

Código ORCID del autor	“__”
DNI o pasaporte del autor	08726151
Código ORCID del asesor	<a href="https://orcid.org/0000-0001-9912-8407">https://orcid.org/0000-0001-9912-8407</a>
DNI o pasaporte del asesor	06204372
Grupo de investigación	“__”
Agencia financiadora	“__” Autofinanciado
Ubicación geográfica donde se desarrolló la investigación	Lima Perú
Disciplinas OCDE	<a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01</a>



**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**  
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**  
**UNIDAD DE POST GRADO**

**ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO**

En la ciudad de Lima, a los diez días del mes de diciembre del año dos mil veinte, siendo las catorce con treinta horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego y con la asistencia de los Profesores Mg. Carlos Alejandro Cornejo Guerrero, Mg. Saulo Yenski Peralta Franzis, Dr. Julio Baltazar Durand Carrión, Dr. Henry Oleff Carhuatocto Sandoval y el postulante al Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial, Bachiller don **Crisólogo Luis CÁCERES VALLE**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: **“EL DEFICIENTE TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LA LEY N° 29571 - CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR”**

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

*Aprobado con nota de bueno con la calificación de dieciséis (16)*

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial al Bachiller en Derecho don **Crisólogo Luis CÁCERES VALLE**.

Se extiende la presente acta en dos originales y siendo las dieciséis horas con veinte minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

**Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO**  
**Presidente**  
**Profesor Principal**

**Mg. Carlos Alejandro CORNEJO GUERRERO**  
**Asesor**  
**Profesor Principal**

**Mg. Saulo Yenski PERALTA FRANZIS**  
**Jurado Informante**  
**Profesor Auxiliar**

**Dr. Julio Baltazar DURAND CARRIÓN**  
**Jurado Informante**  
**Profesor Invitado**

**Dr. Henry Oleff CARHUATOCTO SANDOVAL**  
**Miembro**  
**Profesor Contratado**

## ***DEDICATORIA***

*A Crisólogo Cáceres Flores, mi amado padre,  
quien desde siempre me inculcó el amor por el  
estudio y por ser cada día una persona mejor.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A los docentes y personal administrativo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con quienes compartí momentos inolvidables mientras cursaba estudios y a quienes, años después, sigo admirando por su dedicación y profesionalismo.*

*A Carlos Cornejo Guerrero, mi asesor de tesis, quien la enriqueció notablemente con sus valiosos aportes académicos y conceptuales y me dio lecciones de bondad y gentileza cada vez que conversé con él.*

*A Elizabeth Iberico Robles y Rachel Chávez Guadalupe por el apoyo entusiasta y desinteresado que me brindaron para la realización de este trabajo.*

## **INDICE GENERAL**

INTRODUCCIÓN .....	1
PARTE PRIMERA .....	9
ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	9
1. PRESENTACIÓN .....	9
2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	11
3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	18
3.1. Problema principal .....	18
3.2. Problemas conexos .....	18
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	20
4.1. Objetivo general .....	20
4.2. Objetivos específicos.....	20
5. METODOLOGÍA APLICADA.....	21
5.1. Tipo y diseño de la investigación .....	21
5.2 Limitaciones .....	21
PARTE SEGUNDA .....	22
CAPITULO I.....	22
1.1. Antecedentes de la investigación.....	22
1.1.1. Marco teórico .....	23
1.1.2. Economía Social de Mercado.....	23
1.1.3. Consumidor .....	38
1.1.4. Asociaciones de consumidores.....	44
1.1.5. Protección del consumidor .....	48



1.1.6.	Las asociaciones de consumidores en el mundo .....	50
1.1.7.	El caso de Chile .....	51
1.1.8.	El caso de Argentina.....	52
1.1.9.	El caso de El Salvador .....	53
1.1.10.	El caso de Brasil .....	54
1.1.11.	El caso de Estados Unidos de América .....	58
1.1.12.	El caso de España .....	58
1.1.13.	El caso de Holanda .....	60
1.1.14.	El caso de Hong Kong .....	61
1.1.15.	Las asociaciones de consumidores y la búsqueda de una presencia internacional.....	65
1.1.16.	Consumers International .....	66
1.1.17.	Decisión N° 539 de la Comunidad Andina.....	73
1.1.18.	Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores (OCLAC, s. f.) .....	75
1.1.19.	Grupo Andino de Consumidores .....	82
1.1.20.	Las asociaciones de consumidores en el Perú .....	84
1.1.20.1.	Naturaleza jurídica de las asociaciones de consumidores .....	85
1.1.20.2.	¿Qué son las asociaciones de consumidores?.....	86
1.1.20.3.	Inscripción en los registros públicos de lima .....	90
1.1.20.4.	Inscripción como asociación ante el INDECOPI .....	91
1.1.20.5.	Convenios de cooperación institucional con arreglo al Código .....	94
1.1.20.6.	Atribuciones de las asociaciones de consumidores de acuerdo al Código	97
1.1.20.7.	El rol de la Contraloría .....	118

1.1.20.8.	¿Las asociaciones de consumidores obligadas a ser “adivinas”? .....	119
1.1.20.9.	Subvenciones del Estado a las asociaciones.....	122
1.1.20.10.	Haciendo un balance: con arreglo a la legislación peruana: ¿Priman los beneficios o las prohibiciones y sanciones? .....	127
1.2.	Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema .....	158
1.1.21.	Roca S. y Céspedes E. (2011), “La Ley y las prácticas de protección al consumidor” .....	158
1.1.22.	Julio Durand Carrión (2018). “La real dimensión de las asociaciones de consumidores en el Perú”.....	160
1.1.23.	Orrego, María (2017). “Reformas a la Ley del Consumidor y las asociaciones de consumidores”.....	163
1.1.24.	Llovet, Juan (1991), “Las asociaciones de consumidores y usuarios, y la sanidad” .....	166
1.1.25.	Lowenrosen, Flavio (2018). “¿Qué son las asociaciones de consumidores?, ¿Qué funciones tienen?, ¿Qué requisitos deben tener?, ¿Cuáles están inscritas a nivel nacional?, ¿Dónde se las puede contactar?” .....	167
1.1.26.	Santiago Roca, (2010). “Concepción y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: Un análisis comparado con México, EE.UU., Brasil y Suecia.....	168
1.1.27.	Galván, Gustavo (2014). “Las Asociaciones de Consumidores en Lima: Desarrollo y Limitaciones”.....	169
1.1.28.	Bardales, Enrique (2009). “Entendiendo a las Asociaciones de Consumidores: El caso Peruano”.....	170
1.3.	Orientación jurisprudencial en torno a la aplicación normativa .....	176
1.3.1	Análisis de las resoluciones del INDECOPI y la determinación de la participación de las asociaciones de consumidores .....	176
1.3.1.1	Resolución Final N° 1034-2013/SPC-INDECOPI .....	177

1.3.1.2	Resolución Final N° 3624-2012/CPC-INDECOPI.....	180
1.3.1.3	Resolución Final N° 0218-2016/SPC-INDECOPI .....	182
1.3.1.4	Resolución Final N° 2055-2017/CC2-INDECOPI.....	186
1.3.1.5	Resolución Final N° 0383-2018/SPC-INDECOPI .....	188
1.3.1.6	Resolución Final N° 0243-2018/SPC-INDECOPI .....	191
1.3.1.7	Resolución Final N° 129-2015/CD1-INDECOPI .....	194
1.3.1.8	Resolución Final N° 030-2013/CCD-INDECOPI.....	196
1.3.1.9	Resolución Final N° 411-2013/CC2-INDECOPI .....	198
1.3.2	Análisis de las sentencias del Poder Judicial y la participación de la asociación de consumidores.....	200
1.3.2.1	Resolución N° 08.....	200
1.3.2.2	Resolución N° 09.....	203
1.3.2.3	Resolución N° 20.....	205
1.3.3	Comentario en relación a la jurisprudencia citada .....	207
1.3.3.1	Respecto a las resoluciones del INDECOPI.....	207
1.3.3.2	Respecto a las sentencias del poder judicial .....	209
CAPITULO 2 .....		210
2.1.	Análisis, interpretación de la información.....	210
2.1.1	Promoción de las asociaciones de consumidores: El discurso versus la realidad.....	210
2.1.2	Organismos reguladores y asociaciones de consumidores .....	212
2.1.3	¿Cuánto vale el trabajo de una asociación de consumidores? .....	215
2.1.4	Doctrina, regulación y asociaciones de consumidores .....	217
2.1.5	Múltiples funciones asignadas pero cero recursos.....	220

2.1.6 Las asociaciones de consumidores y la coordinación internacional .....	224
2.2. Presentación de la propuesta de solución del problema – postura personal con fundamento teórico.....	226
CAPITULO 3 .....	241
CONSECUENCIAS.....	241
1. Consecuencias de la implementación de la propuesta .....	241
2. Beneficios que aporta la propuesta .....	242
CONCLUSIONES .....	243
RECOMENDACIONES .....	249
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	250
ANEXOS .....	269
ANEXO I: Objetivos de las directrices de ONU .....	270
ANEXO II: Objetivos del Grupo Andino de Consumidores .....	271
ANEXO III: Estatuto de OCLAC .....	276
ANEXO IV: Acta de constitución del Grupo Andino de Consumidores.....	288
ANEXO V: Porcentaje de multas entregadas a ASPEC. Periodo 1999-2015 .....	291

## **Lista de Figuras**

Figura 1.- Asociaciones de consumidores inscritas en INDECOPI a nivel nacional. (INDECOPI, 2017d) .....	139
Figura 2.- Cantidad de asociaciones de consumidores inscritas en INDECOPI por región durante los años 2014, 2015 y 2016. (INDECOPI, 2017d) .....	141

## **RESUMEN**

Como su nombre lo indica, el Código de Protección y Defensa del Consumidor peruano establece los derechos que asisten a los consumidores y el modo de hacerlos valer.

Dicho Código tiene un capítulo dedicado a las asociaciones de consumidores cuyas normas, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no otorgan beneficios tangibles a dichas organizaciones, sino que, más bien, les imponen gran cantidad de obligaciones y restricciones.

La consecuencia directa de dicha legislación es que la supervivencia y funcionamiento de tales colectividades están bajo constante amenaza.

En esta tesis analizaremos el contexto y la legislación vigentes y plantearemos alternativas de solución.

## **ABSTRACT**

As the name suggests, the Peruvian Consumer Protection and Defense Code establishes the rights that support consumers and the way to makes it does.

That Code has a chapter which is dedicated to consumer associations whom rules, in contrast with other countries, does not bring tangible benefits to that kind of organizations. Nevertheless, it lay down a large number of obligations and restrictions.

The direct consequence of the said legislation is its very high threat of its survival and running.

In this thesis we will analyze the current context and legislation and propose alternative solutions.

## INTRODUCCIÓN

En el Perú de mediados de la década de los ochenta, el tema de la protección jurídica del consumidor empezó a ser objeto de estudio tanto a nivel nacional<sup>1</sup> como internacional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En casas de estudio como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Federico Villareal y la Pontificia Universidad Católica del Perú, se abordaban diversas nociones vinculadas a la protección del consumidor dentro del curso de Propiedad Industrial. Concurrentemente, se empezaron a elaborar tesis para obtener el grado de bachiller en derecho que tenían en cuenta dicha temática. La tesis del suscrito, por ejemplo, se denominó “La rectificación publicitaria”, la cual es una de las sanciones más graves aplicable a aquellos casos de publicidad ilícita y que, años después, fue incorporada al ordenamiento jurídico peruano.

<sup>2</sup> Por esa época la Comunidad Andina (CAN) desarrolló un ambicioso proyecto de legislación supranacional que, bajo la denominación de “Derecho del mercado”, planteaba una serie de propuestas referidas a: protección del consumidor, competencia desleal y libre competencia.



Las investigaciones, seminarios e iniciativas de la sociedad civil venían dejando muy en claro que la problemática de los consumidores era algo que los ciudadanos sentían que debía ser tomado en cuenta por las autoridades y muy especialmente por una legislación que era básicamente inexistente. También empezó a resultar cada vez más notorio que las cuestiones vinculadas al mundo del consumo eran muy amplias y que sus implicancias afectaban a todos, sea que fueren conscientes o no de su condición de consumidores.

En la actualidad esa incertidumbre social y legal ha sido largamente superada y las personas vienen cobrando una conciencia cada vez mayor de su rol como ciudadanos, pero también como consumidores. Pese a ello aún persiste un notorio grado de desconocimiento, e incluso de desinformación, sobre los derechos que asisten a los consumidores y el modo de hacerlos valer.

En ese contexto han surgido y se han alimentado muchos mitos y teorías que se han ido repitiendo a lo largo de los años incansablemente, entre ellas los referidos a las asociaciones de consumidores y la labor que desempeñan. Se ha llegado al punto de calificarlas de organizaciones que lo único que persiguen es el lucro a expensas de las empresas a las que persiguen y denuncian constantemente en la vía administrativa a fin de acceder a un porcentaje de la multa que, eventualmente, pueda imponer a éstas la autoridad.

Por ello, con pleno conocimiento de causa<sup>3</sup>, nos propusimos en este trabajo enumerar y analizar el marco jurídico aplicable a estas colectividades que, a lo largo de los años,

---

<sup>3</sup> El autor de la presente tesis es fundador y, desde hace ocho años, Presidente del Consejo Directivo de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC). (Partida electrónica N° 01929356, 2019)

han demostrado una y otra vez que son muy importantes para intentar mantener un balance en el mercado. Ello debido a que, usualmente, mientras los proveedores se encuentran debidamente organizados en poderosos gremios («Anda: Asociación Nacional de Anunciantes del Perú», s. f.; «COMEX - Sociedad de Comercio Exterior del Perú—Inicio», s. f.; «CONFIEP | Empresarios Haciendo País», s. f.; «Home—Cámara de Comercio de Lima», s. f.; «INICIO - Sociedad Nacional de Industrias», s. f.) que, primordialmente, están destinados a defender sus beneficios y prerrogativas, los consumidores, en cambio, normalmente se enfrentan a las empresas a título individual y en esa situación la respuesta que reciben de parte de los empresarios resulta, las más de las veces, desalentadora cuando no prepotente. La situación cambia de manera ostensible cuando son representados por las mencionadas asociaciones<sup>4</sup>. De allí, entre otras razones, su importancia.

Ahora bien, dichas organizaciones son objeto de una regulación muy minuciosa. Empero, minuciosidad no significa razonabilidad ni equidad y, a lo largo del presente trabajo, esta aseveración quedará demostrada de manera palmaria.

---

<sup>4</sup> En el caso de ASPEC, por ejemplo, es común que acudan consumidores en busca de apoyo toda vez que sus reclamos han sido desestimados con argumentos pueriles o, simplemente, ignorados por la empresa. En tales casos, el procedimiento regular es que la asociación prepare una carta dirigida al proveedor, en representación del consumidor afectado. Lo que se solicita es que su caso sea revisado a la luz de las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República, 2010a), las cuales son enumeradas en detalle. La mayoría de veces, el proveedor accede a lo solicitado con lo cual el consumidor queda satisfecho y la empresa se ahorra miles de soles en honorarios de abogados.

Lo cierto es que, en relación a este tema, existen muchas normas que deberían ser revisadas a fin de dispensarles a estas organizaciones el trato que merecen, tal cual sucede en otros países y, de este modo, promover la creación de más asociaciones, hecho que no ocurre en la actualidad. Por el contrario, la normativa vigente y el accionar de las autoridades les imponen una gran cantidad de restricciones, obligaciones y penalidades que han venido impidiendo que éstas puedan llevar a cabo sus actividades con un mínimo de seguridad<sup>5</sup> y continuidad. Por eso es que su labor se sustenta esencialmente en el voluntariado de personas de buena fe<sup>6</sup> y no, como debería ser, en la labor de profesionales contratados al efecto.

Por lo anterior, la pretensión básica que nos animó a desarrollar el presente trabajo es echar un poco de luz sobre algunos aspectos que son poco conocidos e incluso muchas veces distorsionados de manera deliberada a fin de propiciar un mejor conocimiento sobre la normativa jurídica aplicable a este tipo de organizaciones a la que, desde el título, nos hemos atrevido a calificar, por decir lo menos, de “deficiente”.

---

<sup>5</sup> Cuando aludimos a la seguridad, nos referimos esencialmente a los ingresos financieros necesarios para que las asociaciones puedan cubrir los gastos mínimos de personal e infraestructura necesarios para su funcionamiento. El gran problema de las asociaciones de consumidores –tanto peruanas como extranjeras– es, en mayor o menor medida, la sostenibilidad. En atención a esta realidad es que los países han desarrollado mecanismos del más variado corte para apoyarlas, tal como se explicará en la parte pertinente de la presente tesis.

<sup>6</sup> El problema que se deriva de esta situación es que los voluntarios acompañan a la asociación por un tiempo variable (meses o semanas) pero luego se ven precisados a marcharse a fin de procurarse los ingresos necesarios que la organización no puede brindarles. Este hecho trae consigo la debilidad endémica de tales colectividades.

Del mismo modo, en base a nuestra experiencia profesional de treinta años estudiando y difundiendo el tema, así como defendiendo los derechos individuales, colectivos y difusos de consumidores, nos hemos permitido plantear una propuesta legal que intenta absolver algunos aspectos muy puntuales de la vasta problemática inherente a este tipo de colectividades la misma que será expuesta con el mayor detalle y rigurosidad posibles.

Los conceptos antes mencionados deben ser tomados en cuenta para abordar la compleja problemática que se analiza en este trabajo, a saber: la factibilidad de que las asociaciones de consumidores desarrollen las actividades que la legislación vigente en el Perú les asigna.

En tal sentido enfrentaremos de manera directa el problema principal, respondiendo a una interrogante básica: ¿es posible que tales organizaciones cumplan con las funciones que les asigna el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010a), teniendo en cuenta las múltiples restricciones y prohibiciones de las que son objeto? La respuesta, como lo adelanta el título de esta tesis, es previsible.

Sin embargo, la cuestión esencial que acabamos de plantear nos lleva inexorablemente a otras más de las que tendremos que ocuparnos necesariamente y que se traducen en nuevas preguntas o problemas conexos, entre ellos:

- Con arreglo a la legislación vigente, ¿existe equilibrio entre las obligaciones y los beneficios que reciben las asociaciones de consumidores?
- ¿Es viable un modelo jurídico de asociaciones de consumidores con tantas prohibiciones y tan escasos beneficios?

- ¿La normativa que regula a las asociaciones de consumidores, garantiza su buen funcionamiento y eficacia?
- ¿Las facultades otorgadas a las asociaciones de consumidores, son idóneas para cumplir su finalidad?
- ¿Las prohibiciones que se le imponen a las asociaciones de consumidores, representan un límite para el cumplimiento de sus fines?
- ¿Los porcentajes de las multas, a causa de convenios institucionales, que se les otorga a las asociaciones de consumidores son proporcionales al trabajo que desempeñan para obtenerlo?
- El Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010a) en su artículo 156°, establece un rango de porcentaje de multa (hasta 50%) pasible de ser percibido por las asociaciones de consumidores, en virtud a los convenios institucionales y las acciones legales iniciadas por su parte. ¿Pese a las acciones desplegadas por las asociaciones de consumidores, estas llegan a percibir dicho monto como porcentaje de multa? ¿De qué manera les afecta o beneficia?
- ¿Del porcentaje de multa otorgada a las asociaciones de consumidores (Congreso de la República, 2010a), el monto asignado para su funcionamiento, es acorde a sus necesidades, para garantizar su funcionamiento y perdurabilidad?
- ¿Se pueden establecer otros mecanismos legales que apoyen la subsistencia de dichas organizaciones?

Varias preguntas, varios problemas. Por ello, en la búsqueda académica que emprendimos para intentar absolverlas, hemos creído conveniente partir de la hipótesis de trabajo siguiente: La regulación actual en materia de asociaciones de consumidores no es acorde con las funciones que se les asignan, sus finalidades y las prohibiciones y

sanciones que se les imponen. Para corregir esta situación anómala resulta indispensable introducir algunas modificaciones en el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010a), cuando menos en su artículo 156° referido a los convenios de cooperación institucional que pueden suscribir tanto el INDECOPI como los organismos reguladores con las asociaciones. Concordantemente con el artículo 157° enumera los discutibles criterios para la graduación del porcentaje de la multa impuesta, entregable a la asociación. Asimismo, es recomendable incorporar una nueva disposición, que en la actualidad no existe, referida al financiamiento de las mencionadas organizaciones en el mencionado cuerpo legal, tal como ocurre en otros países.

En mérito a los conceptos antes mencionados, hemos creído conveniente dividir el presente trabajo en los capítulos que se enumeran a continuación:

En el Capítulo I: Estado de la cuestión, nos ocuparemos del marco teórico en relación al cual se desarrolla la investigación, esto es, conceptos básicos como Economía Social de Mercado, consumidor, asociaciones de consumidores y protección del consumidor.

Así mismo, ampliaremos nuestros horizontes más allá de las fronteras de nuestro país y pasaremos revista al modo en que operan las asociaciones de consumidores en el resto del mundo y el trato diferenciado que les brindan las diversas legislaciones consultadas. Del mismo modo comentaremos las iniciativas de dichas organizaciones para lograr una unión internacional que les permita articular esfuerzos de manera exitosa y continuada.

En armonía con las experiencias que acabamos de reseñar se aborda el tema de las asociaciones de consumidores del Perú tratando temas como su naturaleza jurídica, los registros en los que deben o pueden inscribirse, las competencias que les son propias, los presuntos beneficios de los que gozan con arreglo a ley, etc.

Concurrentemente, se tratará el caso específico de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) que, merced al trabajo ininterrumpido desarrollado a lo largo de veintitrés años, es la más reconocida por las autoridades, los medios de comunicación y, especialmente, por los ciudadanos. Sin embargo, su aparente historia de éxito no la exonera de padecer las mismas deficiencias y amenazas que el resto de organizaciones similares a causa de la legislación vigente con lo cual se corrobora en la práctica nuestra hipótesis de trabajo, referida al inadecuado marco legal vigente sobre la materia.

El Capítulo II: Toma de postura, está dedicado a la presentación de la propuesta legislativa que hemos elaborado, con su respectiva exposición de motivos y análisis costo beneficio, la misma que pretende resolver algunos de los problemas planteados, con su correspondiente Exposición de Motivos.

En el capítulo III, abordaremos las consecuencias de la implementación de la propuesta legislativa, así como los beneficios que aporta esta.

En la parte final de la tesis se consignan las principales conclusiones y recomendaciones a las que el trabajo nos ha permitido arribar.

## **PARTE PRIMERA**

### **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### **1. PRESENTACIÓN**

De manera un tanto tardía, en el Perú recién a mediados de la década de los ochenta, surgió un interés académico por algunos de los múltiples temas vinculados a la protección jurídica del consumidor. Incluso la tesis de grado del suscrito para optar el grado de Bachiller en Derecho en la PUCP en 1986 estuvo referida a una sanción aplicable a la publicidad engañosa que perjudica a los consumidores denominada “La rectificación publicitaria”.

A la par, la sociedad civil tomaba la iniciativa y en 1984 nace la Asociación de Protección del Consumidor APROC en Arequipa que, con sus operativos y publicaciones, buscaba poner tales cuestiones en la agenda de las autoridades. Más aun teniendo en cuenta que la legislación era en ese entonces inexistente.



Los años pasaron, surgieron nuevas organizaciones a nivel nacional y se fue creando un marco normativo cada vez más complejo. El resultado es que, en la actualidad, los consumidores están más empoderados sobre su rol como tales pero aún persiste un notorio grado de desconocimiento, e incluso de desinformación, sobre sus derechos y el modo de hacerlos valer.

Las asociaciones de consumidores constituyen un contrapeso importante para mantener el balance en el mercado. Ello debido a que, usualmente, los proveedores se encuentran organizados en reconocidos e influyentes gremios<sup>7</sup> que, como hemos señalado, están básicamente destinados a defender sus conveniencias. Los consumidores, en cambio, normalmente se enfrentan a las empresas que integran dichos gremios a título personal con los inconvenientes y el alto riesgo de fracasar en sus reclamos que ello supone. Lo usual es que no busquen asesoramiento especializado por parte de un abogado para no incurrir en mayores costos y por eso, entre otras razones, acuden a las mencionadas asociaciones<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> La influencia de tales gremios alcanza tal magnitud que influyen o pretenden influir no sólo en la marcha económica del país sino también en el ámbito político. Ejemplo de ello es el escándalo que se suscitó en marzo de este año cuando los medios de comunicación confirmaron algo que se sabía hace años, esto es, que la CONFIEP armaba “bolsas” de millones de dólares para financiar las campañas de los candidatos a la presidencia que eran de su agrado.

<sup>8</sup> Cabe indicar que, tradicionalmente, no todas las asociaciones de consumidores han venido brindando orientación jurídica a los ciudadanos, sólo algunas. Ello se debe a que la mayoría de ellas carece de la infraestructura y los recursos humanos capacitados para tal fin. En el caso de aquellas que sí brindan dicho servicio, algunas lo hacen a título gratuito y otras cobran una suma simbólica para cubrir sus costos operativos. Empero, gracias a las redes sociales, es previsible que gradualmente más organizaciones brinden

No obstante, a pesar de la labor que desempeñan estas organizaciones, son objeto de una regulación restrictiva y minuciosa en extremo que básicamente les impone múltiples obligaciones, responsabilidades y penalidades, pero, en contrapartida y a diferencia de lo que sucede en otros países, no les brinda beneficios económicos concretos –que son lo que más necesitan- para promover su sostenibilidad y profesionalización. La consecuencia directa es que dichas entidades llevan a cabo su trabajo en medio de una zozobra constante y sin un mínimo de seguridad<sup>9</sup> y continuidad. Esta compleja situación será explicada en la presente tesis y, en la parte pertinente, plantearemos alternativas legales de solución a los problemas identificados.

## **2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA**

---

asesoría especializada y económicamente asequible a los consumidores que lo requieran. Ése es el escenario ideal al que debemos aspirar.

<sup>9</sup> Cuando aludimos a la seguridad, nos referimos esencialmente a los ingresos financieros necesarios para que las asociaciones puedan cubrir los gastos mínimos de personal e infraestructura necesarios para su funcionamiento. El gran problema de las asociaciones de consumidores –tanto peruanas como extranjeras- es, en mayor o menor medida, la sostenibilidad. En atención a esta realidad es que los países han desarrollado mecanismos del más variado corte para apoyarlas, tal como se explicará en la parte pertinente de la presente tesis.

Pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley N° 29571 que, como hemos indicado, aprueba el Código del Consumidor -vigente desde el 02 de octubre de 2010- persisten las notorias dificultades para operar que enfrentan a diario las asociaciones de consumidores y no se vislumbran por parte de los poderes del Estado planteamientos legislativos fundamentados para remediarlas y tendientes a promover su sostenibilidad.

La citada Ley N° 29571 es el corolario de un proceso evolutivo que comenzó de manera esperanzadora en el año 2002. En aquel entonces se produjo un hito importante con la promulgación de la Ley N° 27846 – Ley que precisa alcances del artículo 40° del Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI (Congreso de la República, 2002a), Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor, la misma que facultó a las asociaciones reconocidas por el INDECOPI a celebrar convenios de cooperación con dicha entidad así como con los organismos reguladores de los servicios públicos, esto es, OSINERGMIN, SUNASS, OSIPTEL y OSITRAN. Dichos convenios autorizaban a los organismos estatales mencionados a disponer de un porcentaje de “hasta” el 50% de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidas por las asociaciones para que pudieran entregárselo a éstas con el propósito de que financien publicaciones, desarrollen labores de investigación y lleven adelante campañas de información y educación de los consumidores, entre otros. (Congreso de la República, 2010a)

Pero las buenas noticias no duraron mucho tiempo por cuanto, mediante Resolución N° 064-2004-INDECOPI/DIR, el INDECOPI dispuso la prohibición de destinar los fondos provenientes del porcentaje de las multas para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de las asociaciones (agua, luz, internet, etc.) que son los mismos de cualquier otra organización pública o privada (INDECOPI, 2004a). Tal hecho evidenció de manera nítida un retroceso en cuanto al estado anterior que, por decir lo menos, mantuvo latente el problema de financiamiento de tales colectividades.

Haciendo un recuento respecto de la participación de las asociaciones de consumidores, posterior a la firma del convenio de cooperación institucional (INDECOPI & ASPEC, 2001), se observa que, antes de la Resolución N° 064-2004-INDECOPI/DIR, se destinaba entre el 30 a 40 % de la multa a la asociación. Empero, a partir de la vigencia de dicha norma y sin explicación ni justificación alguna, este porcentaje comenzó a descender sorprendentemente hasta llegar a 3% e incluso, en algunos casos, a cero%<sup>10</sup>

Tuvo que pasar un largo periodo (desde el año 2004, fecha en que se emitió la Resolución N° 064-2004-INDECOPI/DIR) para que el INDECOPI advirtiera el problema que venía afectando a las asociaciones de consumidores y, a fin de realizar una “graduación objetiva” del porcentaje de multa a otorgarles, emitió la Directiva N° 009-2013/DIR-INDECOPI – Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores (INDECOPI, 2013c), mediante la cual reguló el reconocimiento y participación de estas organizaciones, y determinó el procedimiento e indicadores para fijar el porcentaje de multa a su favor.

No obstante, persistió el problema, porque los porcentajes se mantuvieron con las mismas restricciones que en los tiempos precedentes. Esta Directiva tampoco abordó de manera integral los aspectos relacionados a las asociaciones de consumidores.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> **Ver Cap. I, punto 1.3.- Orientación Jurisprudencial.** Resolución N° 1034-2013/SPC-INDECOPI y Resolución N° 0216-2016/SPC-INDECOPI (en ambos deniega % de multa); Resolución N° 3624-2012/CPC-INDECOPI (amonesta, no corresponde multa) y Resolución N° 2055-2017/CC2-INDECOPI (otorga 3%). (INDECOPI, 2012, 2013d, 2016a, 2017e)

<sup>11</sup> **Ver Cap. I, punto 1.3.- Orientación Jurisprudencial.** Resolución N° 0216-2016/SPC-INDECOPI (deniega % de multa); Resolución N° 0243-2018/SPC-

Posteriormente, en un intento de “mejorar y agilizar” el procedimiento administrativo sancionador, el INDECOPI promovió la expedición del Decreto Legislativo N° 1308 - Decreto Legislativo que modifica el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2016)<sup>12</sup>, norma que redefinió por completo diversos artículos del Código. Empero, para los efectos del presente trabajo, consideramos pertinente detenernos en la modificación referida al art. 112°, que aborda los llamados “*Criterios de graduación de las sanciones administrativas*”<sup>13</sup> y, en

---

INDECOPI (amonesta, no corresponde multa) y Resolución N° 2055-2017/CC2-INDECOPI (otorga 3%), Resolución N° 129-2015/CD1-INDECOPI (multa 4.48 UIT, 40% para ASPEC), Resolución Final N° 030-2013/CCD-INDECOPI (multa 04 UIT, 30% para ASPEC), Resolución N° 411-2013/CC2-INDECOPI (multa 2 UIT, 30% para ASPEC) (INDECOPI, 2013e, 2013f, 2015, 2016b, 2017e, 2018c)

<sup>12</sup> Publicado en el Diario oficial El Peruano el 30 de Diciembre de 2016.

<sup>13</sup> El **Decreto Legislativo que modifica el Código del Consumidor** (Congreso de la República, 2016) en su art. 112° sobre Criterios de graduación de las sanciones administrativas señala:

3. En los procedimientos de oficio promovidos por una denuncia de parte, cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza con la presentación de los descargos; caso contrario la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas. (p. 3)

especial, trataremos el criterio fijado en el punto 3, de las “*Circunstancias Atenuantes Especiales*” en el que se dispone que, en una denuncia de parte, si el proveedor se allana o reconoce las pretensiones denunciadas, se da por concluido el procedimiento, correspondiéndole pagar las costas del mismo, amonestarle y exonerarle del pago de los costos (honorarios del abogado), solo si el allanamiento o reconocimiento fue realizado con la presentación de sus descargos pero, si fue realizado después, se le impondrá una sanción pecuniaria, y asumirá el pago de costas y costos del procedimiento (Congreso de la República, 2016). Así mismo se dispuso que, en casos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, el allanamiento o reconocimiento constituyan causales atenuantes, y se impondrá sanción pecuniaria. (Nótese que abarca todos los casos, sea interés individual y/o colectivo o difuso y hasta por procedimientos de oficio).

Por supuesto que la justificación del citado Decreto Legislativo N° 1308 se basa en criterios de “simplificación administrativa” que, en buena cuenta, hacían falta. Sin embargo, el evidente problema de sostenibilidad de las asociaciones de consumidores, no fue tomado en cuenta y, por el contrario, con esta norma – artículo 112° modificado - se puso aún más en riesgo a tales organizaciones toda vez que, frente al allanamiento o reconocimiento formulado por el denunciado con la presentación de sus descargos, las asociaciones no tenían opción ni al cobro de los honorarios del abogado que redactó la denuncia ni al porcentaje de la multa que, eventualmente, pudiera corresponderles.

Cuatro meses después, ante las protestas de las asociaciones de consumidores respecto a las disposiciones del artículo 112° modificado, el

INDECOPI mediante la Directiva N° 006-2017/DIR-COD (INDECOPI, 2017c)<sup>14</sup>, no tuvo otra alternativa que enmendar dicha anomalía. Fue así que en el punto 4.7 se dispone que los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, denuncias de asociaciones de consumidores y procedimientos de oficio. Es decir, de manera implícita, el INDECOPI reconoció que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1308 (Congreso de la República, 2016) eran excesivamente benevolentes con el proveedor infractor a la par que dificultaban aún más la interposición de denuncias por parte de las asociaciones y de la propia autoridad, al extender los nuevos beneficios del allanamiento y/o reconocimiento a todos los procesos (incluidos los iniciados de oficio). El INDECOPI aprovechó la ocasión para resguardar los intereses de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 o CC3, que atiende procedimientos de oficio, y emitió con celeridad inusual la Directiva N° 006-2017/DIR-COD (INDECOPI, 2017c) bajo comentario, devolviendo así la calma a las asociaciones pero sobre todo guareciendo a la CC3 en relación a la cual existe igualmente una compleja problemática que perjudica a las asociaciones que litigan.

La mencionada Directiva N° 006-2017/DIR-COD (INDECOPI, 2017c) claramente desincentiva el interés de dichas organizaciones por entablar denuncias en representación de intereses colectivos y/o difusos, toda vez que, en su numeral 4.5.1., dispone declarar improcedente una denuncia cuando verse sobre los mismos hechos analizados en un procedimiento en trámite iniciado por el propio INDECOPI<sup>15</sup> (aún si solo se envió un correo a la Gerencia de Supervisión y

---

<sup>14</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 02 de mayo de 2017 (INDECOPI, 2017c)

<sup>15</sup> En la Directiva N° 006-2017/DIR-COD (INDECOPI, 2017c) en su numeral 4.7.1 señala:

Fiscalización – GSF («Estructura organizacional—Indecopi», s. f.)- solicitándole que verifique el cumplimiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor), con lo cual, se agrava aún más el problema debido a que ya no hace falta un allanamiento o reconocimiento, independientemente si se hizo con los descargos o después, porque el INDECOPI, de manera automática, declara improcedente la denuncia, reconociendo solamente las costas del procedimiento (tasa para interponer la denuncia), desconociendo arbitrariamente la figura de la acumulación y/o del tercero legitimado amparados en el Código Civil (Congreso de la República, 1984) y la Ley N° 27444 (Ministerio de Justicia, 2019, p. 27). Y, por si fuera poco, luego de declarada la improcedencia, la Comisión de Protección al Consumidor (CC1 o CC2) remite copia de la denuncia a la CC3 (encargada, como hemos dicho, de tramitar los procedimientos de oficio), en calidad de “denuncia informativa”. Es decir, se comunican entre las diversas áreas del INDECOPI pero la asociación denunciante permanece en la incertidumbre absoluta porque a ella no le informan nada, lo cual viola igualmente el debido proceso y denota una vez más la poca consideración que la autoridad manifiesta hacia tales colectividades.

---

a) Los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad. (p.7)



### **3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

#### **3.1. Problema principal**

¿Cuál es el estado situacional de las asociaciones de consumidores con relación al cumplimiento de las funciones que les asigna el Código de Protección y Defensa del Consumidor?

#### **3.2. Problemas conexos**

- a) ¿Con arreglo a la legislación vigente, ¿existe equilibrio entre las obligaciones y los beneficios que reciben las asociaciones de consumidores?
- b) ¿Es viable un modelo jurídico de asociaciones de consumidores con tantas prohibiciones y tan escasos beneficios?
- c) ¿Las normativas que regulan a las asociaciones de consumidores, garantizan su buen funcionamiento y eficacia?
- d) ¿Las facultades otorgadas a las asociaciones de consumidores, son idóneas para cumplir su finalidad?
- e) ¿Las prohibiciones que se le impone a las asociaciones de consumidores, representan un límite para el cumplimiento de sus fines?
- f) ¿Las sanciones que se les impone a las asociaciones, garantiza la eficacia de sus funciones y evita infracciones por su parte?

- g) ¿Los porcentajes de las multas, a causa de convenios institucionales, que se les otorga a las asociaciones de consumidores es proporcional al trabajo que desempeñan para obtenerlo?
- h) El Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010a), establece un rango de porcentaje de multa (hasta 50%) pasibles de percibir las asociaciones de consumidores, en virtud a los convenios institucionales y las acciones legales iniciadas por su parte. ¿Pese a las acciones desplegadas por las asociaciones de consumidores, estas llegan a percibir dicho monto como porcentaje de multa? ¿De qué manera les afecta o beneficia?
- i) ¿Del porcentaje de multa otorgada a las asociaciones de consumidores (Congreso de la República, 2010a), el monto asignado para su funcionamiento, es acorde a sus necesidades, para garantizar su funcionamiento y perdurabilidad?
- j) ¿Se pueden establecer otros mecanismos legales que apoyen la subsistencia de dichas organizaciones?

## **4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1. Objetivo general**

Analizar el estado situacional de las asociaciones de consumidores y enunciar, de ser el caso, una propuesta legislativa justificada y viable para abordar la problemática que, eventualmente, se identifique.

### **4.2. Objetivos específicos**

- a) Análisis de las normas aplicables a las asociaciones de consumidores en la legislación peruana identificando los beneficios y restricciones que les impone;
- b) Análisis de los principales obstáculos que, en la práctica, afectan el funcionamiento de las asociaciones de consumidores como resultado de la legislación vigente;
- c) Identificación y evaluación de las normas aplicables a las asociaciones de consumidores de otros países; y
- d) Elaboración, de ser el caso, de una propuesta legislativa que aborde los problemas que se identifiquen como resultado del análisis, con su respectiva exposición de motivos.

## **5. METODOLOGÍA APLICADA**

### **5.1. Tipo y diseño de la investigación**

El tipo de investigación es jurídica, debido a que plantea un problema normativo. En tal virtud analizaremos fundamentalmente las implicancias sobre la materia de la Ley N° 29571 – Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) y normas conexas que constituyen el marco jurídico aplicable a las asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la defensa de los derechos de los consumidores el cual se caracteriza, en esencia, por las limitaciones, prohibiciones y sanciones que se les impone.

### **5.2 Limitaciones**

Los resultados de la presente investigación no se pueden generalizar a otros países dado que la realidad demográfica y social; así como la legislación aplicable a cada uno de ellos es distinta. Por otro lado, se indica que, ante la inexistencia de bibliografía dedicada exclusivamente al análisis de la problemática vinculada a las asociaciones de consumidores en el Perú, el presente documento recopila y sistematiza información primaria.

## **PARTE SEGUNDA**

### **CAPITULO I**

#### **ESTADO DE LA CUESTIÓN**

En este Capítulo nos proponemos pasar revista a algunos temas que consideramos de importancia capital para una mejor comprensión del presente trabajo toda vez que, muchas veces, se presentan interpretaciones divergentes en relación con las cuestiones que, de manera directa e indirecta, se abordan en las páginas siguientes.

En efecto, existen, entre otras, cuestiones vinculadas, a nivel legal y doctrinario, al derecho a la información que asiste a los consumidores, la trascendencia del concepto de economía social de mercado tanto para ellos como para las asociaciones que los representan, la singular evolución jurídica del concepto de consumidor en el Perú, la protección que éste merece a nivel supranacional, el desempeño de las asociaciones de consumidores en otras latitudes, el marco jurídico de dichas organizaciones en nuestro país, la orientación jurisprudencial por parte de las autoridades competentes en relación a la temática abordada, etc.

##### ***1.1. Antecedentes de la investigación***

### **1.1.1. Marco teórico**

Al analizar la compleja y disímil problemática que atraviesan las asociaciones de consumidores a causa, entre otros factores, de las disposiciones poco favorables a su desarrollo consignadas en el Código del Consumidor<sup>16</sup>, esta tesis considera conveniente escudriñar algunos conceptos que, a lo largo del tiempo y con frecuencia, han sido objeto de distorsiones e interpretaciones de lo más variadas.

Por ello, en este Capítulo, abordaremos algunos conceptos y términos básicos que reiteradamente serán mencionados y que cumplen un rol importante para la adecuada comprensión del trabajo.

Conceptos como Economía Social de Mercado, consumidor, protección del consumidor y asociaciones referidas al tema son esenciales y revisten connotaciones distintas, e incluso contrapuestas, dependiendo de la perspectiva teórica de quien los evalúa.

### **1.1.2. Economía Social de Mercado**

Aun cuando en nuestro país se habla recurrentemente de la vigencia de una “*economía de mercado*”, lo cierto es que ése no es el sistema vigente según la Constitución Política del Perú cuyo art. 58º (Congreso de la República, 2002) alude más bien a una “*economía **social** de mercado*”.

---

<sup>16</sup> Lo cual es un contrasentido toda vez que dichas normas, en teoría y tal como sucede en otros países, deberían fomentar su multiplicación y sostenibilidad a nivel nacional.

La inclusión del término “*social*” en la determinación del régimen económico peruano no es gratuita, sino que implica una distinción expresa por parte del constituyente del concepto de “*economía de mercado*” propiamente dicho, el cual tiene sus propias características y en relación al cual existen cientos de definiciones que no pretendemos glosar en el presente trabajo. Sin embargo, podemos referirnos a ella como el “*Sistema económico basado en el libre juego de las fuerzas de mercado. A través de la información que proporciona el sistema de precios, los agentes económicos van ajustando su oferta y demanda y tomando decisiones de producción, consumo, ahorro e inversión, para optimizar los recursos escasos. La obtención del beneficio indica la eficacia en dicho ajuste. El Estado no planifica o dirige la actividad económica, pero crea la seguridad jurídica necesaria para que los particulares ejerzan libremente*” (Expansión, s.f.).

En términos generales, en este esquema las decisiones económicas y la determinación de precios de los bienes y servicios se rigen únicamente por la interacción entre los consumidores y los proveedores que operan en el mercado. Consecuentemente se deduce que la intervención del gobierno o la planificación central están reducidas a su mínima expresión porque se parte de la premisa de que las fuerzas del mercado, como la oferta y la demanda, son los mejores determinantes de lo que es correcto para el bienestar de la nación.

Prueba de la inexactitud de este supuesto es que la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC) del

INDECOPI anunció que, en el 2017, se alcanzó la cifra récord de 43 investigaciones por conductas anticompetitivas. (INDECOPI, 2017a)

Dicho informe señaló que en diversos sectores de la economía nacional tales como combustible, alimentos, industrial, higiene, contrataciones y obras públicas, entre otros; resultaron afectados por estas malas prácticas económicas, que generan pérdidas importantes para el país y afectan de modo ostensible la economía de los consumidores quienes tienen que pagar mayores precios.

De la misma manera INDECOPI señaló que en el 2017 la CLC recibió un total de siete denuncias por conductas anticompetitivas, a diferencia de las dos recibidas en el 2016. Las denuncias señaladas en el informe refieren a los mercados de cemento, turismo, pesca y transporte, en su mayoría por colusión y/o abuso de posición de dominio. (INDECOPI, 2017a)

Entre las principales características de dicho sistema se cuentan las siguientes (Expansión, s. f.):

- a) La participación del gobierno es limitada;
- b) La gran mayoría de bienes y servicios, incluyendo la explotación de los recursos naturales, son de propiedad privada;
- c) Los proveedores son libres de comercializar tales bienes y los consumidores son libres de adquirirlos;
- d) Los empresarios buscan obtener los mayores beneficios para sus negocios y los consumidores intentan conseguir los mayores beneficios de sus presupuestos. Esa *“mano invisible”* del interés propio es la fuerza impulsora de una economía de mercado;
- e) La libre competencia que genera rivalidad entre los empresarios y dinamiza el mercado; y



- f) Los precios se fijan por la ley de la oferta y la demanda (Carlos Rodríguez Braun, 1995).

Una de las críticas más recurrentes que se formula al sistema es que sólo los individuos con recursos pueden beneficiarse del mismo, de modo que quienes son dueños de éstos (dinero) se enriquecen cada vez más mientras que las personas de menores ingresos se tornan cada vez más pobres. Algunos servicios como el suministro de agua, por ejemplo, tienen problemas porque sus tarifas se mantienen en niveles bajos o sociales, lo cual resulta inadmisibles en una economía de mercado que busca su privatización de manera insistente.

Otro cuestionamiento se relaciona con el hecho de reducir la problemática del consumidor en una Economía de Mercado a un mero tema de transmisión de “*información*” que se conoce como “*asimetría informativa*”, la cual es reconocida y desarrollada incluso por autores que cuestionan los sistemas regulatorios en beneficio de los consumidores.

En tal virtud, Posner E. señala que existen tres tipos de problemas vinculados a la información (“*información imperfecta*”) (Posner EA, 2002):

- i. Mala percepción de los riesgos por parte del comprador (p.143)

Los consumidores simplemente no conocen los riesgos vinculados a los productos y servicios que adquieren en el mercado.

- ii. Mala percepción de los cambios en los riesgos por parte del comprador (p.145)

Los consumidores cuentan con información basada en sus propias experiencias anteriores, la cual obviamente carece de las precisiones inherentes a cada caso concreto. El consumidor sólo cuenta con una “idea promedio”. De este modo, si el vendedor hace una oferta con mayores o menores ventajas para el comprador, posiblemente las mismas pasen desapercibidas para el consumidor.”

iii. Información imperfecta de los vendedores (p. 147)

Cuando los compradores cuentan con la información adecuada pero los vendedores carecen de ella.”

Del mismo modo, Coloma admite dicho fenómeno que implica que uno de los agentes que opera en el mercado tenga un mayor nivel de control que otro u otros. Este “*conocimiento oculto*” permite, como es obvio, que ciertos agentes se manejen con mayor seguridad que los demás con las evidentes ventajas económicas que ello supone a su favor. Tal situación perjudica de manera ostensible al consumidor, en especial cuando la mencionada asimetría oculta alguna deficiencia o defecto del producto<sup>17</sup>. (Coloma G., 2001)

---

<sup>17</sup> En cuanto al tema de los productos elaborados y la defensa del consumidor y, en relación a los accidentes que pueden suscitarse a causa de un defecto en tales productos, Coloma señala que, desde la perspectiva económica, las normas sobre la materia pueden interpretarse como normas destinadas a resolver en simultáneo tres problemas (Coloma G., 2001):

- El oportunismo contractual de los proveedores;
  - La asimetría informativa entre proveedor y consumidor; y
  - Las externalidades que surgen de la producción y venta de productos riesgosos.
- (p.218)

En nuestra opinión, si bien es verdad que la *asimetría informativa* constituye un problema severo para el consumidor, creemos que el principal es la *asimetría de poder* porque, de nada sirve que el proveedor le suministre la información por los canales adecuados y de manera inteligible si es que, usando el poder y los recursos de los cuales dispone, lleva a cabo prácticas anti competitivas que restringen los derechos de los consumidores como, por ejemplo, la concertación de precios. En tal escenario, la sola información no evitará que el consumidor sea víctima de la vulneración de otro de sus derechos esenciales, como es a la protección de sus intereses económicos (Diario Oficial El Peruano, 2010). Los recientes y escandalosos casos de concertación de precios que han llegado a descubrirse y sancionarse dan buena cuenta de ello.

Tal es el caso, por ejemplo, de la concertación de precios que llevaron a cabo, desde enero de 2008 a marzo de 2009, las cadenas de boticas Arcángel (Albis S.A.), Fasa (Farmacias Peruanas S.A.), Inkafarma (Eckerd Perú S.A.), Mifarma (Mifarma S.A.) y Felicidad (Nortfarma

---

Según él, esta problemática puede manejarse de manera eficiente si se aplican a las empresas reglas de responsabilidad objetiva debido a que tienden a desalentar las objeciones antes mencionadas.

Sin embargo, esta solución puede traer consigo otro problema como es que el consumidor pueda verse inducido a adoptar “niveles de precaución menores que los eficientes”. Obviamente nosotros no estamos de acuerdo con esta postura que ha sido enarbolada en incontables ocasiones por autores que sostienen que el denominado “*consumidor razonable*” es un estándar diseñado para incentivar conductas consideradas adecuadas. (Bullard, 2010; Carbonell O’Brien, s. f.; Coloma G., 2001)

S.A.C.) en relación a 36 medicamentos básicos. Pese a sus implicancias para la salud y la vida, y al no haber sido considerada la infracción como “muy grave”, dicho cártel fue sancionado en el 2016 por el INDECOPI con una multa en conjunto de apenas S/. 2,274.43. (Montenegro G., 2016)

Ahora bien, volviendo al tema que nos ocupa, la Economía Social de Mercado vigente en nuestro país por mandato del art. 58° de la Constitución (Congreso de la República, 2002) es algo muy distinto. No es un concepto meramente económico sino un espacio cultural y social en el que, a través de la economía, se realiza la dignidad de la persona humana. De allí la obligación que tiene el Estado de promover el respeto a la dignidad humana a través de la legislación pertinente.

Se trata de una noción que surgió en Alemania<sup>18</sup> a mediados del siglo pasado e implica una posición intermedia entre el liberalismo económico que caracteriza a la economía de mercado llevada al extremo y la economía dirigida o planificada que, en su momento, era el rasgo distintivo de los países de Europa del Este, bajo la órbita de la fenecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

---

<sup>18</sup> Sus antecedentes más conocidos están vinculados a la Alemania de la post guerra de los años 1945 y 1948 cuando el gobierno de ese país, tras evaluar los avances científicos que diversos estudios habían logrado sobre el tema, decide implementarlos y aplicarlos a los ámbitos de la economía, la política y la sociedad. De este modo se logró definir un modelo económico social que tendría como base la combinación de la competencia funcional y la seguridad social. (Pfaller, 1998)

Según Marcelo F. Resico:

“La Economía Social de Mercado se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En casos específicos, requiere compensar o corregir posibles excesos o desbalances que puede presentar el sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia funcional. Descarta como sistema de organización la economía planificada centralmente.” (Ressico, 2011) (p. 117)

Como se aprecia, el concepto antes mencionado pretende armonizar dos principios clave que se complementan mutuamente, a saber: la libertad económica por un lado y la justicia social, por otro. Lo deseable es que ambos valores se mantengan en equilibrio evitando – como casi siempre ocurre en relación a los consumidores- que uno de los agentes económicos saque ventaja permanente de otro u otros. Aunque el concepto no es nuevo en nuestra normativa constitucional<sup>19</sup>, aún se cuestionan sus implicancias.

---

<sup>19</sup> A este respecto cabe recordar que tanto la Constitución vigente (art. 58º) (Congreso de la República, 1993a) como la de 1979 (art. 115º) (Congreso de la República, 1979), establecen que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en una “economía social de mercado”. Además los grupos políticos que participaron en el Acuerdo Nacional, han

Por lo anterior, las características del sistema son básicamente dos, las mismas que coexisten un estado de tensión permanente (Von Hoegen, 1999):

- a) El respeto del “*mercado*” que implica libertad económica; y
- b) El rasgo “*social*” que implica el respeto de todas las personas y grupos que conforman la sociedad.

Dichos elementos deben tender hacia el logro de las metas “*socio-políticas extra-económicas*” inherentes a cada sociedad, las mismas que se encuentran consignadas en su Carta Magna (Von Hoegen, 1999).

El atributo “*social*” se basa a su vez en tres elementos:

- a) “*La satisfacción generalizada de las necesidades básicas de toda la población;*
- b) *Las limitaciones a la libertad de mercado, cuando surge el peligro que ésta genere resultados sociales indeseables; y*
- c) *El nivel de rendimiento o productividad alto, que produzca la riqueza que garantice la satisfacción de las necesidades*” (Von Hoegen, 1999, pág. 46).

Es pertinente señalar que la decisión del constituyente de consagrar a la Economía Social de Mercado como eje del régimen económico peruano se produjo en una época en que la implementación de las diez

---

aprobado varios compromisos, siendo uno de ellos la Política 17 sobre “Afirmación de la Economía Social de Mercado” (Gobierno del Perú, 2004).

recomendaciones formuladas por el Consenso de Washington<sup>20</sup> (Martínez Rangel & Reyes Garmendia, 2012; Moreno-Brid, Pérez Caldentey, & Ruiz Nápoles, 2004) se encontraba en todo su apogeo, lo cual condujo al renacimiento de una marcada tendencia ultraliberal a nivel regional, la misma que permitió sentar posteriormente las bases de un sistema de contrapesos en materia de protección al consumidor con la creación de instituciones como el INDECOPI y los organismos reguladores de los servicios públicos.

Según Gonzales de Olarte, el “*fundamentalismo neoliberal*” del mencionado Consenso de Washington precipitó una serie de reformas y cambios económicos que no tuvieron en cuenta las estructuras prevalecientes inicialmente y no permitió evaluar adecuadamente las repercusiones sociales e institucionales directas e indirectas que provocarían dichos cambios. El resultado ha sido que, si bien el Perú logró alcanzar niveles de estabilidad y crecimiento económico impensables en la década de los ochenta, también es verdad que no ha resuelto sus problemas seculares de desigualdad, pobreza y exclusión. (Gonzales de Olarte, s.f.)

---

<sup>20</sup> De acuerdo a diversos autores (Davidson, 2003; Dieter W. Benecke & Renata Nascimento, 2003; Noejovich, Héctor, 2010), el término Consenso de Washington alude a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, las mismas que constituían un paquete de reformas “*estándar*” para los países en desarrollo que padecían los estragos de la crisis. Las recomendaciones estaban orientadas a la liberalización del comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado y/o atraer capital extranjero a los mencionados países.

Luego de esta digresión que consideramos necesaria para entender el contexto en el que se dictó el art. 58° de la Constitución, retomamos el hilo conceptual del trabajo y nos corresponde referirnos al rol desempeñado por el Tribunal Constitucional en cuanto a la vigencia de la Economía Social de Mercado. Al respecto cabe mencionar que dicho órgano, haciendo suyas la mayoría de nociones vinculadas a dicho sistema económico, ha desarrollado a lo largo de los años una frondosa jurisprudencia en la que se delimitan de manera inequívoca sus características más importantes.

Es así que, en su sentencia de fecha 11 de noviembre de 2003, el Tribunal Constitucional (2003) analizó *in extenso* el concepto que nos ocupa y señaló:

#### 4.4 Economía social de mercado

16. (...) Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del *laissez faire*, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico.

La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo [...] (Peter Häberle. Incursus. Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado: siete tesis de trabajo. En: Pensamiento Constitucional. Año. N.º IV. N.º. 4, Lima 1997, pág. 25). Y es que, dado el carácter "social" del



modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

(Tribunal Constitucional, 2003) (p. 7)

Igualmente, una década después, en su sentencia de fecha 29 de agosto de 2014, el mencionado Tribunal reitera su posición sobre el tema. Así en el numeral 19 respecto a la economía social de mercado refiere que la producción de las personas garantizan la competencia y asegura el bienestar común en justicia y equidad articulando diversos sistemas de protección, en especial de los sectores más vulnerables con la finalidad de asegurar el bienes social, libertad e igualdad de condiciones de vida (Tribunal Constitucional, 2014).

En virtud de lo anterior queda en claro que, para el mencionado organismo, la Economía Social de Mercado establecida en el art. 58º de la Constitución (Congreso de la República, 1993a) no se limita a instaurar el imperio absoluto del mercado en el país de modo que el Estado no pueda inmiscuirse en el proceso económico sino que, por el contrario, como señala el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2014), se busca promover y garantizar a la par el libre y leal desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país mediante el bienestar general y la mejora de las condiciones de vida de la población. Es decir, el Estado no es un agente neutro o pasivo, sino que tiene un rol activo que cumplir el cual implica articular un “*diversificado sistema de protección*,

*especialmente de los sectores económicamente más vulnerables” en un marco de libertad y justicia.*

Por su parte, el Título Preliminar de la Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor -que es una ley de desarrollo constitucional del art. 65° de la Carta Magna- se refiere igualmente al sistema económico peruano (Congreso de la República, 2010b):

#### **“Artículo II.- Finalidad**

El presente Código tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En el régimen de economía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo establecido en el presente Código.” (p. 1)

Como se aprecia, la norma glosada no sólo alude expresamente a la Economía Social de Mercado, sino que pone de manifiesto que, en ese contexto, el consumidor debe ser objeto de una protección especial, incluso en caso de duda. Esa es la finalidad del mencionado cuerpo legal.

En resumen, existe un sólido andamiaje constitucional y legal que consagra el respeto de los derechos del consumidor y el rol tuitivo del Estado en el marco de la Economía Social de Mercado vigente que algunos autores, por razones diversas, pretenden confundir con Economía de Mercado a secas.

Ahora bien, si nos hemos permitido dedicarle tanto espacio al desarrollo del concepto de “Economía Social de Mercado” es porque, pese a la cantidad de años transcurrida desde que dicha noción se incorporó en la legislación y jurisprudencia peruanas, por desconocimiento o de manera deliberada, se siguen tergiversando sus implicaciones y se la equipara a la “Economía de Mercado” a secas que, como se ha explicado, tiene una significación completamente distinta.

En efecto, a pesar de que el sistema económico vigente consagra la intervención del Estado como artífice del marco regulatorio correspondiente a cada actividad económica, se habla con frecuencia de una presunta “sobrerregulación” a la cual los gremios empresariales le imputan la responsabilidad por las deficiencias y falta de idoneidad de muchos de los productos y servicios que comercializan sus agremiados. Un claro ejemplo de lo que afirmamos son los cuestionamientos que constantemente formula la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) contra las disposiciones emanadas del OSIPTEL las cuales han permitido dinamizar la competencia de tal modo que, en materia de telefonía móvil, existen cientos de planes a precios distintos y accesibles así como también promociones que garantizan el derecho de los consumidores a la libre elección y a la protección de sus intereses económicos.

Incluso las objeciones de dicho gremio se han dirigido contra medidas tan razonables como el bloqueo paulatino de teléfonos celulares con códigos IMEI adulterados los cuales se originan, presumiblemente, en actividades delictivas, las mismas que ponen en riesgo la integridad física y aún la vida de miles de ciudadanos a quienes se les arrebatán dichos equipos para luego venderlos, las más de las veces, de manera ilegal a consumidores desaprensivos. Lo mismo ha sucedido en relación a

la venta ambulatoria de chips que no ofrece la mínima seguridad en la contratación a los usuarios pero que, igualmente, ha sido dura y orgánicamente combatida por las empresas reguladas a través del mencionado gremio.

Resulta evidente que, en el marco de una “Economía Social de Mercado” el Estado tiene la prerrogativa de regular. Pese a ello, cada vez que lo hace, se le acusa de que, a través de los organismos reguladores de los servicios públicos, lo que supuestamente hace es “sobreregular” y hay que reconocer que, merced a ser repetido de manera constante, dicho término se ha ido incorporando al léxico de uso común de muchos profesionales y de los medios de comunicación.

Sólo resta indicar que la “Economía Social de Mercado” indudablemente promueve la libre y leal competencia -la cual es uno de los dones más preciados para los consumidores- y constituye el entorno más deseable para que las asociaciones que los representan puedan crearse, aunque no necesariamente funcionar, tal como se explicará más adelante.

El rol de las asociaciones de consumidores en una economía social de mercado, pese a su limitado alcance actual, es por tanto vital para coadyuvar a la vigencia del sistema. Por ello, su presencia en las audiencias para la fijación de tarifas, la prórroga de contratos de concesión, la participación en los consejos de usuarios de los organismos reguladores, etc; son actividades que demuestran de manera palmaria la contribución de dichas organizaciones al funcionamiento del sistema económico imperante con el cual mantienen una relación simbiótica.

Distinto es el caso de las organizaciones de consumidores en países en los que impera un régimen de economía centralmente planificada. En tales casos el gobierno es el que, de manera unilateral, designa a los representantes de la asociación, les paga sus salarios, aprueba su plan de actividades y veta aquellas que no guarden relación con los planes gubernamentales. En este entorno el rol fiscalizador y de denuncia de las asociaciones de consumidores se encuentra absolutamente menoscabado perjudicando a los consumidores al perpetuar las violaciones de sus derechos.

### **1.1.3. Consumidor**

Existen dos nociones de consumidor: *concreta* y *abstracta*. Será *concreta* cuando el bien o servicio adquirido es para uso privado, es decir, para consumo no renovable (destinatario final), entiéndase por ello, para propósitos personales, familiares o domésticos (Barrientos Camus, 2013). Es *abstracta* o *amplia* cuando comprende a todos los integrantes de un determinado territorio, que, por su condición de personas, consumirán productos y servicios para mejorar su calidad de vida (abarca a todos los potenciales consumidores). (Martínez, s. f.)

En opiniones judiciales<sup>21</sup>, se considera consumidor, al “*destinatario final*” de los bienes o servicios. Requisito fundamental,

---

<sup>21</sup> Martínez P. (p. 3) cita los siguientes ejemplos de consumidor como destinatario final: “El paciente sometido a una intervención quirúrgica en un centro de la Seguridad Social (STS 20 diciembre 1999), el comprador que adquiere un vehículo de un concesionario oficial (SAP Málaga 18 enero 2000), el

pero no suficiente en tanto que, además de ser destinatario final, debe haber relación de consumo. Pascual Martínez (p. 4), nos dice que la protección que se le otorga al consumidor, es por su calidad de contratante y no por ser destinatario final. Por ello, algunos sostienen que el requisito “*destinatario final*”, debería estar revestido de otros factores que caractericen la protección al consumidor. Así surge la relación de consumo (requisito fundamental en esta materia). La Constitución Política argentina (Congreso General Constituyente de Argentina, 1994), reconoce esta exigencia en su art. 42º, donde se asignan derechos a los consumidores. (Umansky, 2009)

Además del requisito “*destinatario final*” y “*relación de consumo*”, algunos autores consideran consumidores a aquellos que adquieren productos o servicios para el giro propio de su negocio. Pero no todos integran esta categoría por cuanto se hace la distinción con las grandes empresas que no serían consideradas consumidores. (Corredor Higuera, 2015)

Luego de este repaso doctrinario, hablemos de lo que ha venido ocurriendo a nivel legislativo en el Perú. El concepto de consumidor ha

---

prestatario que libra un pagaré en blanco a una entidad bancaria (SAP Castellón 28 julio 1999), el conductor que estaciona su vehículo en un parking y celebra un contrato de aparcamiento que la entidad encargada de la explotación del mismo (SAP Castellón 17 febrero 1999), la persona que sufre los daños causados por la deficiente instalación del suministro de gas en una vivienda (SAP Guadalajara 8 marzo 1999), la persona que celebra con un detective privado un contrato de prestación de servicios (SAP La Rioja 1 marzo 1999), y el usuario de una autopista que demanda a la empresa concesionaria encargada de su explotación por la falta de mantenimiento de la misma (SAP Tarragona 9 diciembre 1996)”.

sido manipulado y desnaturalizado, como pocas veces se ha visto en relación a otras categorías jurídicas, a lo largo de los años.

Todo comenzó con el Decreto Legislativo N° 716 – Normas sobre protección al consumidor (Congreso de la República, 1996).

En su art. 3° se consignaba la definición de consumidor, la misma que guardaba armonía con el concepto establecido en un cuerpo legal contemporáneo, esto es, el Decreto Legislativo N° 691 – Normas de la publicidad en defensa del consumidor (Congreso de la República, 1993b)-referido al ejercicio de dicha actividad comercial<sup>22</sup>:

Artículo 3.- Se entiende por:

a) Consumidores o usuarios. - Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios. (p. 2)

Una década después el concepto fue puesto en entredicho no por los empresarios, como cabía esperar, sino por la propia autoridad. Ello se materializó a través de la Resolución N° 001-2001-LIN-CPC/INDECOPI – Lineamientos sobre protección al consumidor (INDECOPI, 2001)

Estos inquietantes “*lineamientos*” introdujeron por vez primera en el ordenamiento legal el concepto de “*consumidor razonable*”. Veamos su definición según los lineamientos mencionados (INDECOPI, 2001):

---

<sup>22</sup> En efecto, en el artículo primero de dichas normas se conceptualiza al consumidor como cualquier persona a la que se dirige un mensaje publicitario o que es susceptible de recibirlo. Es decir, el único requisito para ser considerado como tal es el de ser destinatario nada más.

“¿Quién es un consumidor razonable?

El principal criterio de interpretación que utiliza la Comisión es el del “consumidor razonable”. (...)

Ello, porque toda la normativa de protección al consumidor se encuentra dirigida a proteger a consumidores razonables, es decir, a aquel consumidor que actúa con una diligencia ordinaria previsible en ciertas circunstancias.” (p.25)

Como el suscrito señala en un artículo específico sobre la materia el concepto de “*consumidor razonable*” fue tomado por el INDECOPI del derecho anglosajón (Aliaga et al., 2018). Al respecto Julio Durand Carrión señala que (Julio Duran Carrión, 2008):

El ideal del hombre razonable o diligente es un ser especial que no existe en nuestra realidad, no es el consumidor promedio, sino alguien que está por encima del promedio, y que lo paradójico del consumidor diligente es que está relacionado directamente con aquellas personas informadas y la información tiene mucho con el status educativo de las personas, que en nuestro país es considerablemente bajo. (p. 328)

En la orilla contraria se encontraban voces como la de A. Bullard (Bullard, 2010) quien sostenía que el “consumidor razonable” es: “un estándar diseñado para incentivar conductas consideradas adecuadas. El chofer razonable de “combis” quizá no exista, pero esa no es razón para usar un chofer de combi promedio para establecer un principio de responsabilidad” (p. 9).



A pesar de los discursos elocuentes y los escritos, aparentemente académicos, la aplicación del mencionado concepto implicaba en la práctica algo muy grave: la EXCLUSIÓN de toda protección legal de millones de personas que no calificaban como “*consumidores razonables*” porque, según la peculiar y restrictiva interpretación del INDECOPI, “*toda la normativa de protección al consumidor se encuentra dirigida a proteger a consumidores razonables*”. En buen romance, si dicha institución consideraba que el proceder del consumidor no calzaba con dicho estándar, éste tenía que apañárselas solo, la autoridad se auto excluía. La Constitución y la ley quedaban de lado (Aliaga et al., 2018). Algo impensable en cualquier sociedad civilizada.

Posteriormente, como corolario de las negociaciones para la firma del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – EE.UU.<sup>23</sup> conocido mayoritariamente como Tratado de Libre Comercio (TLC) -las mismas que suscitaron toda una polémica pública por el impacto que dicho tratado podía tener en temas como, por ejemplo, la propiedad intelectual (Colegio de Abogados & Cáceres, 2007)– es que se expidió el Decreto Legislativo N° 1045 – Aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor (Congreso de la República, 2008).

En mérito a la citada norma, los peruanos accedimos a una nueva definición de consumidor:

---

<sup>23</sup> El APC se firmó en Washington D.C. el 12 de abril de 2006; y entró en vigencia el 01 de febrero 2009.

*“Artículo 1°.- Modificación del literal a) del Artículo 3° de la Ley de Protección al Consumidor, conforme al Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI, TUO*

*Modifíquese el literal a) del Artículo 3° de la Ley de Protección al Consumidor, en los términos siguientes:*

*a) Consumidores o usuarios.- Las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio, actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional y, excepcionalmente, a los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios no relacionados con el giro propio del negocio. La presente Ley protege al consumidor que actúa en el mercado con diligencia ordinaria, de acuerdo a las circunstancias.” (p.2)*

Como Cáceres C. (2018) señaló el suscrito señaló, Esta nueva definición de “consumidor diligente” trajo consigo dos consecuencias:

- 1. “Reemplazó el término “razonable” por “diligente” que, para cualquier efecto legal o práctico son esencialmente lo mismo.*
- 2. Elevó a rango de ley lo que antes se encontraba al nivel de una simple Resolución del INDECOPI”. (Aliaga et al., 2018)*

Sin duda una noticia que atentaba contra los derechos de millones de consumidores comunes y corrientes que, esta vez de manera inexorable y

definitiva, quedaron al margen de la protección que hasta entonces les dispensaba la legislación sobre la materia.

Finalmente llegamos a la Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), la misma que se encuentra vigente a la fecha, que desarrolla la definición de consumidor o usuario como destinatario final de la adquisición de un producto o servicio. No asignándole ningún requisito o cualidad para ser considerado como tal.

Como se aprecia, luego de un largo e innecesario periplo conceptual y jurídico, finalmente, *“el círculo se completó y la legislación vigente retomó el concepto de consumidor como “destinatario final”. Pese a ello hay todavía quienes añoran los tiempos del consumidor “razonable” o “diligente” y no se conforman con la definición actual”*. (Aliaga et al., 2018)

#### **1.1.4. Asociaciones de consumidores**

Como se verá a continuación, las asociaciones de consumidores tienen frente a sí una tarea compleja y de vastas proporciones que se origina en la Constitución y la ley. Igualmente, el legislador tiene la obligación de proporcionarles los medios y herramientas adecuados para que puedan cumplir con sus fines. De esta manera, el Estado asegura que, a través de

una legislación efectiva que permita la existencia de dichas organizaciones, se respete, defienda y promueva la dignidad de las personas.

Las mencionadas asociaciones son organizaciones sociales constituidas e integradas por individuos que desean ejercitar de manera activa su rol como consumidores en el contexto de una sociedad de consumo<sup>24</sup> como la de nuestro país. Su accionar constituye un elemento importante y necesario para la corrección y buen funcionamiento del mercado (OCLAC & Consumers International, 2008) buscando desterrar las prácticas abusivas, indebida información y los cobros excesivos e indebidos al consumidor que perpetrar algunos proveedores. En algunas sociedades, a las asociaciones de consumidores les reconoce, en la teoría y la práctica, una importancia capital como por ejemplo en España, en el Gobierno de Castilla – La Mancha, donde las consideran un complemento para el buen funcionamiento del mercado, otorgándoles facultades de voz y voto en sus órganos de dirección política en materia de protección al consumidor.

---

<sup>24</sup> El término alude al tipo de sociedad en la que se estimula a los consumidores a que compren y consuman bienes aunque éstos no sean necesarios. A la larga acumulan tantos que se ven precisados a desecharlos a gran velocidad. Igualmente, prácticas que en décadas anteriores eran tan comunes como la reparación de los productos que, por el uso, presenten alguna deficiencia, han sido prácticamente desterradas y en la actualidad las personas se desprenden constantemente de diversos bienes aunque su vida útil se encuentre vigente.

Las citadas organizaciones surgen como una respuesta natural y necesaria de autodefensa de los consumidores –entiéndase cualquier ciudadano porque, como se dice, todos somos consumidores – para defender sus derechos de manera conjunta y organizada ante alguna vulneración y/o potencial vulneración por parte de los proveedores (productores, comerciantes, grandes cadenas comerciales, etc.) (Sánchez Legrán, F., Santos Guerrero, M., & Ruiz Legido, O., 2008).

A todo movimiento social constituido (como asociación) o no (como un grupo de personas que se unen en pos de un determinado fin), por el rol que cumplen (proteger y promover los derechos de los consumidores en todos los ámbitos de producción, distribución y comercio), la teoría económica las ha denominado “*consumerismos*”, independientemente del sistema económico del mercado (Sánchez Legrán, F. et al., 2008)

Hasta el siglo pasado y durante la etapa de industrialización y el auge del consumo en masas, que inició en países europeos y se extendió a países europeos, nacen las ***ligas de consumidores*** que son el antecedente más directo de lo que hoy conocemos como asociaciones<sup>25</sup>.

De acuerdo con Sánchez Legrán, Santos Guerrero y Ruiz Legido, su motivación inicial fue la defensa del poder adquisitivo o de compra de los consumidores que tenían el deseo de acceder a más bienes. Así mismo, en la década de los sesenta su labor alcanzó el reconocimiento

---

<sup>25</sup> A este respecto merecen destacarse los casos siguientes: Liga de Consumidores de New York – (EEUU, 1891); Liga Nacional de Consumidores de los EEUU (EEUU, 1898) y, la más reconocida de todas, Consumers Union (EEUU, 1935).

que merecía por parte de una ciudadanía que recién empezaba a sentir que pertenecía a esa categoría universal llamada “*consumidores*” (Sánchez Legrán, F. et al., 2008).

Dichos autores señalan, además, que a partir de entonces y habiéndose ya cubierto las necesidades básicas o **cuantitativas** de los trabajadores quienes negociaban y conquistaban derechos a través de los sindicatos, se da paso a las primeras ideas de reivindicación de sus necesidades **cualitativas** (Sánchez Legrán, F. et al., 2008).

Ese nuevo tipo de pretensiones coadyuvó al fortalecimiento de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores. Prueba de ello es que surgieron las primeras organizaciones de consumidores, que se reivindicaban expresamente como tales, en todos los países industrializados, quienes fueron empoderándose mediante actividades del más variado cuño, a saber: publicaciones en revistas, boicots a productos y servicios y, posteriormente, coordinación a nivel internacional entre ellas. Siguiendo una o varias de estas vías, pudieron ejercer una presión efectiva sobre los gobiernos a fin de que éstos se decidieran a mejorar las leyes de protección al consumidor. A esta nueva forma de organización se le denominó “*movimiento consumerista*”. (Sánchez Legrán, F. et al., 2008)

En América Latina el movimiento tardaría algunos años en alcanzar cierto nivel de madurez. De acuerdo a un informe desarrollado por el Ministerio de Justicia de Brasil, esto se debe a factores diversos como la falta de interés de los gobiernos, la coyuntura social y el interés en el tema por parte de los activistas. (Ministerio de Justicia de Brasil, 2013)

### 1.1.5. *Protección del consumidor*

A lo largo de los años se han venido esbozando múltiples definiciones de lo que hoy en día se conoce universalmente como “*protección del consumidor*”, incluso algunas veces contradictorias entre sí. Sin embargo, si algo tienen en común la mayoría de tales conceptos es que están referidos a los medios que la legislación nacional o supranacional dispensan a quienes adquieren productos o servicios, a fin de que puedan reclamar si consideran que han sido víctimas de un perjuicio.

Concurrentemente, se alude al Derecho del consumidor como el conjunto de normas expedidas por las autoridades correspondientes dirigidas a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. (Congreso de la República, 1993a, 1993b, 1996, 2010b; INDECOPI, 2001; ONU, 2016)

Por su parte las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (ONU, 2016), como su propio nombre lo indica, tiene como objetivo primordial PROTEGER al consumidor. (Ver Anexo I)

Por lo anterior queda en claro que, al tratarse de un término multidisciplinario, el concepto de “*protección del consumidor*” no es unívoco, sino que abarca una pluralidad de temas vinculados a la vida cotidiana del individuo como, por ejemplo, las prácticas abusivas de

algunas empresas que afectan por igual intereses individuales, colectivos y difusos, el medio ambiente, las asociaciones de consumidores, etc.

Por su parte, la Unión Europea tiene una política decidida y clara en materia de protección al consumidor, la misma que es resaltada en cuanto a su carácter comprensivo y moderno según la Nueva Política de Consumidores en la Unión Europea (Bartolini Anna, 1997). La trascendencia de esta política es, sin duda, su carácter supranacional que permite a los consumidores europeos saber que, en caso tengan algún inconveniente en uno de los países que integran dicha comunidad, se aplicarán a la controversia las mismas reglas que en su país de origen con lo cual la vigencia de sus derechos y las posibilidades de obtener un resarcimiento oportuno y eficaz se incrementan de manera notable.

Resulta conveniente mencionar que, en el caso peruano, la denominación del texto legal vigente, es decir, el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), mereció una serie de críticas e incluso sarcasmos públicos pues se consideraba que los términos “*protección*” y “*defensa*” que la conforman eran sinónimos y, por tanto, constituían una redundancia semántica (Súmar Albújar, 2011).

Empero, tal apreciación es inexacta por cuanto el término “*protección*” alude a las acciones y políticas llevadas a cabo por el Estado, las empresas y las asociaciones de consumidores para inculcar en el consumidor el conocimiento de sus derechos como tal, antes de que se produzca una violación de los mismos, mientras que “*defensa*” se refiere más bien a las acciones que debe llevar a cabo ese consumidor cuando sus derechos han sido conculcados.



#### **1.1.6.      *Las asociaciones de consumidores en el mundo***

A lo largo de los últimos veinte años el quehacer profesional del suscrito le ha permitido viajar y entablar relaciones personales y profesionales con directivos de instituciones, públicas y privadas, de defensa del consumidor. A partir de dicha base de datos se ha podido registrar información primaria mediante entrevistas con preguntas abiertas sobre las más disímiles realidades de diversas organizaciones de consumidores nacionales e internacionales la cual se incluye en esta parte del trabajo. Para la aplicación y selección de las organizaciones objeto de entrevista, se utilizaron los siguientes criterios de inclusión y exclusión:

##### **Criterios de inclusión**

- Ser organizaciones sin fines de lucro dedicadas la protección y defensa de los derechos de los consumidores;
- Ser organizaciones constituidas cuando menos con diez años de funcionamiento ininterrumpido; y
- Ser organizaciones que gozan de reconocimiento internacional corroborado con su inscripción en Consumers International, la federación mundial de asociaciones de consumidores.

##### **Criterios de exclusión**

- Ser organizaciones que no cuentan con profesionales rentados dedicados a las actividades propias de la institución, sino que se basan esencialmente en el voluntariado; y
- Ser organizaciones que registran antecedentes negativos o han sido sancionadas por la autoridad de consumo correspondiente debido a la comisión de algún tipo de infracción.

### **1.1.7. *El caso de Chile***<sup>26</sup>

Las asociaciones de consumidores en el vecino país del sur gozan de un beneficio específico el mismo que se encuentra consignado en la Ley N° 19496 - Ley que establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores (Congreso Nacional de Chile, 1997)- conforme a su artículo 11° donde señala:

Créase un Fondo Concursable, destinado al financiamiento de iniciativas que las Asociaciones de Consumidores constituidas según lo dispuesto en la presente ley desarrollen en el cumplimiento de sus objetivos, con exclusión de las actividades a que se refieren las letras d) y e) del artículo 8°. (p. 7)

La mecánica es que las asociaciones que cumplan con los requisitos reglamentarios pueden elaborar y presentar proyectos a fin de solicitar el financiamiento respectivo con cargo a los recursos del mencionado Fondo. Teniendo que en cuenta que, desde la implementación del mismo, el número de organizaciones se ha incrementado, es común escuchar reclamos de estas organizaciones, particularmente del interior del país,

---

<sup>26</sup> Información proporcionada por Stefan Larenas, Presidente de la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile. Vía Online.

demandando un incremento sustancial en cuanto al monto de los financiamientos que se otorgan.

#### **1.1.8. *El caso de Argentina***<sup>27</sup>

Las organizaciones de consumidores en Argentina están reconocidas en la misma Constitución Nacional, en su art. 42º, siendo la única organización civil que se encuentra consignada en su Carta Magna.

La regulación de su existencia y funcionamiento se encuentra consignada en la Ley Nº 24.240 – Ley de Defensa del Consumidor (Senado y Cámara de Diputados de la Nación de Argentina, 1993).

Los requisitos y condiciones para funcionar han sido renovados en el año 2016 y, mediante una Resolución, se han ampliado las condiciones para las mismas. Incluso se realizó un proceso de re empadronamiento de las mencionadas organizaciones.

En cuanto al financiamiento, la mencionada ley (Senado y Cámara de Diputados de la Nación de Argentina, 1993) establece en artículo 62º que el Estado argentino podrá financiar, con fondos del presupuesto nacional, a las asociaciones de consumidores condicionados al

---

<sup>27</sup> Información proporcionada por Sergio Procelli, Presidente de Consumidores Argentinos. Vía Online.

cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 56° y 57° de esta norma.

Resulta pertinente señalar que el término "*podrá*" se interpreta como una atribución discrecional que no la hace obligatoria.

Para el 2017 se anunció que la intención del gobierno era que la contribución podría ser solo condicionada a un proyecto, lo cual implicaría un retroceso en la materia toda vez que no habrá fondos para las organizaciones sino solo un pago por contraprestación o actividad, lo que también determina cierto criterio de arbitrariedad en la elección de la organización para el pago.

Asimismo, las asociaciones pueden contar con otros ingresos como, por ejemplo, los provenientes de participar de alguno de los Entes Reguladores de Argentina, organismos estatales responsables del control de la buena prestación de los servicios públicos concesionados a empresas privadas, o ingresos de provincias o municipios, pero estos dependen del área de acción de cada organización.

#### **1.1.9. *El caso de El Salvador***<sup>28</sup>

A través de diversas normas, empezando por la Constitución de la República (Palacio Legislativo, 1983), que en su artículo 101° refiere que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia

---

<sup>28</sup> Información proporcionada por Danilo Pérez, Director Ejecutivo del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC). Vía online.

social cuyo fin fomentar los diversos sectores producción y defender el interés de los consumidores, el Estado reconoce la importancia de la defensa de los derechos de los consumidores.

La Ley de Protección al Consumidor aprobada por Decreto N° 776 (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2006) establece, de manera específica, en su art. 39° que el Estado impulsará la capacitación de los miembros de las asociaciones de consumidores mediante la formación y capacitación continua en las diferentes áreas de regulación y normalización

Igualmente, el art. 72° inciso e) del mismo cuerpo legal determina que deberá existir un representante de las asociaciones de consumidores en el Consejo Consultivo de la Defensoría del Consumidor<sup>29</sup>. Del mismo modo el artículo 162° señala que las asociaciones pueden integrarse a federaciones de fines similares y pueden representar ante la Defensoría a los consumidores cuando se trate de intereses colectivos o difusos.

#### **1.1.10. El caso de Brasil<sup>30</sup>**

La República Federativa de Brasil cuenta con uno de los mejores sistemas de protección al consumidor de la región. Su Código de

---

<sup>29</sup> Es la institución gubernamental encargada de proteger y promover los derechos de los consumidores en El Salvador, facilitando la solución de controversias de consumo y fortaleciendo la vigilancia del mercado nacional.

<sup>30</sup> Información proporcionada por Maria Inês Dolci, Coordinadora Institucional de la Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE). Vía online.

Defensa del Consumidor tiene casi treinta años (Congreso Nacional de Brasil, 1190) y, gracias a sus constantes actualizaciones, permanece como referente para diversas legislaciones sobre la materia, incluyendo la peruana.

La legislación brasileira no otorga, de manera expresa, beneficios económicos por parte del Estado a las asociaciones de consumidores. Sin embargo, en la práctica, existen experiencias en las cuales dicho apoyo se manifiesta de manera explícita.

A inicios del 2015 la Secretaría Nacional del Consumidor (SENACON) y el Banco Central iniciaron un proceso sancionador contra el Banco Votorantim (BV) por cobros indebidos a sus clientes. En virtud de un acuerdo al que arribaron las partes –el cual es una prerrogativa del SENACON- el BV se comprometió a devolver 30 millones de reales (US \$ 10 millones), suma que ascendía al doble del dinero cobrado indebidamente. Esto es lo que, en la doctrina brasileira se conoce como “*Termo de ajustamento de conducta*” o “*TAC*”.

Igualmente, el BV acordó entregar 9 millones de reales (US \$ 3 millones) más que serían destinados al Fórum Nacional de Entidades de Defensa del Consumidor. Para el efecto se creó un Fondo –que antes no existía- para financiar proyectos de fortalecimiento de las asociaciones de consumidores y de educación al consumidor. La administración de dichos recursos está a cargo de un Comité integrado por el Consejo Directivo del Fórum. Empero, por encima de dicho Comité de Administración, y a fin de garantizar el correcto empleo de los recursos, se creó una suerte de Comité de Vigilancia con tres miembros: Un

representante de los PROCON<sup>31</sup>, un representante del Ministerio Público y un representante de la Defensoría del Pueblo. El Comité de Administración está obligado a enviar reportes periódicos al Comité de Vigilancia.

Cabe señalar que el hecho de que exista una identidad entre los integrantes del Consejo Directivo del Fórum y quienes conforman el Comité de Administración ha traído como consecuencia que los recursos del Fondo no se empleen con la eficiencia y oportunidad debidas y, más bien, que existan constantes discrepancias atendiendo a

---

<sup>31</sup> Al respecto es conveniente explicar que la Coordinadora Estatal de Protección y Defensa del Consumidor - PROCON / PR - es un órgano del Poder Ejecutivo, adscrito a la Secretaría de Estado de Justicia y de la Ciudadanía. Fue creado a través del Decreto N° 609, de 23 de julio de 1991, a pesar de que ya estaba funcionando a partir de marzo de aquel año.

El PROCON / PR tiene como objetivo principal orientar, educar, proteger y defender a los consumidores contra abusos practicados por los proveedores de bienes y servicios en las relaciones de consumo.

El sistema que administra el PROCON / PR se sustenta en los PROCON municipales que son los órganos oficiales de protección y defensa del consumidor más cercanos al ciudadano. Se crean por el equivalente a una ordenanza municipal peruana que define sus atribuciones con arreglo al Código de Defensa del Consumidor y consignando su estructura.

razones de diverso orden, entre ellas políticas, que poco o nada tienen que ver con la defensa del consumidor. Por ello, en la actualidad, se está evaluando que, en el futuro, en situaciones similares, se designe un administrador independiente para el manejo de los recursos<sup>32</sup>.

En adición a lo anterior cabe indicar que, al tratarse de organizaciones pertenecientes a la llamada “sociedad civil” y por ser instituciones sin ánimo de lucro, las asociaciones de consumidores gozan de los beneficios siguientes, fundamentalmente de índole tributaria:

- Exención del pago del Impuesto sobre la Renta de Persona Jurídica (IR) y de la Contribución Social sobre Beneficio Neto (CSLL) (Congreso Nacional de Brasil, 1997);
- Exención del pago de la Contribución Social para Financiación de la Seguridad Social (COFINS) sobre ingresos de anualidades (Presidencia de la República, 2001); y
- Exoneración del pago del Programa de Integración Social (PIS) sólo sobre la Hoja de Pago que es del 1% (Presidencia de la República, 2001).

---

<sup>32</sup> Información proporcionada por Juliana Pereira da Silva, ex Secretaria Nacional del Consumidor, Secretaría de Estado de Justicia y de la Ciudadanía de Brasil. Vía online.



**1.1.11. *El caso de Estados Unidos de América*<sup>33</sup>**

En el país del norte no hay en la actualidad leyes específicas referidas al funcionamiento o beneficios a las organizaciones de consumidores. Existen leyes federales y estatales relacionadas con organizaciones sin fines de lucro pero, al igual que en el caso brasilero, sólo en lo que se refiere a la exención de impuestos. Las leyes estatales varían de estado a estado.

**1.1.12. *El caso de España*<sup>34</sup>**

En el art. 51º de la Constitución Española (Cortez Generales de España, 1978) se establece que:

---

<sup>33</sup> Información proporcionada por Marta Tellado, Directora Ejecutiva de Consumers Union / Consumers Report, con el apoyo de Elena Chávez. Vía Online.

<sup>34</sup> Información proporcionada por Pablo Mayor Guzmán, abogado español experto en Derecho del Consumidor y consultor de ASPEC en temas financieros. Vía online.

Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos, promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. (p. )

De este modo se consagra, como principio rector de la política social y económica, el deber del Estado de fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios.

En lo que atañe a los beneficios de los que son acreedoras las asociaciones de consumidores de ese país, éstos se hallan consignados en el art. 37º del Real Decreto Legislativo Nº 1/2007 (Ministerio de la Presidencia, 2007), y son los siguientes: ser declarados de utilidad pública, percibir ayudas y subvenciones públicas, representar a sus asociados en su defensa, de la asociación o de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios. Así como también, disfrutar del derecho de asistencia jurídica gratuita e integrarse en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Concurrentemente está la Orden Nº SSI/575/2015 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.

Cabe indicar que las convocatorias se realizan con periodicidad anual mediante las convocatorias respectivas a cargo de la Dirección Ejecutiva de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), ente adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad<sup>35</sup>.

#### **1.1.13. El caso de Holanda<sup>36</sup>**

En la actualidad las organizaciones de consumidores de los Países Bajos ya no reciben financiación u otros beneficios del gobierno. Sin embargo, esa falta de apoyo económico no constituye un problema, porque, dado el elevado nivel de asociacionismo que caracteriza a esa nación, ellos pueden obtener suficiente financiación de los propios

---

<sup>35</sup> Ejemplos de convocatorias de AECOSAN para el otorgamiento de subvenciones a las asociaciones de consumidores inscritas en el Registro Estatal pueden verse en el link siguiente:

[http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/consumo/subseccion/ayudas\\_y\\_subvenciones.htm](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/consumo/subseccion/ayudas_y_subvenciones.htm)

<sup>36</sup> Información proporcionada por Bart Combée, Presidente de Consumentenbond y del Consejo Directivo de Consumers International. Vía Online

consumidores utilizando los contenidos y servicios que han logrado desarrollar a lo largo de décadas. Tal circunstancia les ayuda, además, según sus propias declaraciones, a ser independientes del gobierno de turno.

#### **1.1.14. El caso de Hong Kong<sup>37</sup>**

Establecido en 1974, el Hong Kong Consumer Council (Consejo del Consumidor de Hong Kong) se constituyó con el propósito de hacer frente a los problemas referidos a los derechos de los consumidores respecto de la compra y uso de bienes.

La ordenanza del Consejo de Consumidores (Hong Kong e-Legislation, 1977), la cual incorporó formalmente al Consejo como un cuerpo legal. Las funciones del citado Consejo, como están estipuladas en la ordenanza, son las de proteger y promover los intereses de los consumidores respecto a los bienes y servicios, y compras, deudas hipotecarias y arrendatario de propiedad inmobiliaria a través de:

- Recolección, recepción y difusión de información concerniente a bienes y servicios e propiedad inmobiliaria;
- Recepción y estudio de los reclamos y dando consejos a los consumidores sobre bienes y servicios, y compras, deudas hipotecarias y arrendatario de propiedad inmobiliaria;

---

<sup>37</sup> Información proporcionada por Gilly Wong, Directora Ejecutiva de Hong Kong Consumer Council, con el apoyo de Vera Tam. Vía online.

- Tomar las medidas que se consideren justificadas respecto a la información que se disponga, incluyendo brindar asesoría al gobierno o a cualquier funcionario público;
- Alentar a las empresas y asociaciones profesionales a establecer un código de prácticas para regular las actividades de sus miembros; y
- Asumir otras funciones que el Consejo pueda adoptar con la aprobación previa del Director Ejecutivo del Consejo en el gobierno.

Por casi cuarenta años y desde sus inicios, el Consejo siguió muy de cerca el progreso de los derechos de los consumidores que van desde pruebas de aceite comestible hasta aplicaciones *online* referidas al precio de los combustibles para autos o desde los precios de alimentos frescos en el mercado hasta la compra de departamentos residenciales.

Respecto a la estructura institucional, el Consejo consta de un Presidente, un Vicepresidente y no más de otros 20 miembros nombrados por el Gobierno por un período no superior a dos años. El Consejo opera a través de una estructura de comités. Es decir que contiene comités y grupos de trabajo. Las sesiones ordinarias del Consejo se llevan a cabo bimensualmente. Dicha entidad incorpora profesionales de diferentes disciplinas como miembros de comités relevantes para beneficiarse de su experiencia y facilitar estudios en campos específicos. El Consejo también administra el Fondo de Acción Jurídica del Consumidor a través de una Junta de Administradores y un Comité de Gestión.

La Oficina del Consejo, bajo el liderazgo de su Director Ejecutivo, cuenta con 151 miembros pertenecientes al staff (información hasta el

2016)<sup>38</sup>. Dicha oficina opera con nueve departamentos funcionales denominados:

- División de reclamos y asesorías;
- División de educación al consumidor;
- División de finanzas y administración;
- División de recursos humanos;
- División de Tecnología e información;
- División de asuntos legales;
- División de planeamiento y prácticas de comercio; y
- División de investigación y análisis.

El Consejo se financia fundamentalmente por la subvención que le brinda el gobierno. Otros recursos de ingreso (aproximadamente el 4%) incluyen los producidos de las ventas de la Revista CHOICE que edita e ingresos por intereses. El total de gastos recurrentes y no recurrentes fue de HK \$ 106.08 millones (US \$ 13.63 millones) y HK \$ 11.77 millones (US \$ 1.51 millones) para el cierre del 31 de marzo de 2016.

En cuanto a los beneficios, los financiamientos del gobierno brindan un recurso estable de ingresos al Consejo. Esto facilita el desarrollo y planificación de su trabajo y propicia el manejo imparcial de la organización cuando lleva a cabo sus funciones (Ejemplos de ello: administración de reclamos, ensayos de productos y encuestas de

---

<sup>38</sup> Para detalles sobre la Ordenanza del Consejo de Consumidores, revisar: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap216!en@2007-07-01T00:00:00>

También se puede ver:

[https://www.consumer.org.hk/sites/consumer/files/yearbook/2015/15-16\\_CC.pdf](https://www.consumer.org.hk/sites/consumer/files/yearbook/2015/15-16_CC.pdf)

conducta, desarrollo de recomendaciones de políticas). Con el financiamiento presupuestado, el Consejo tiene mejor acceso e influencia en el desarrollo de políticas de gobierno y en las autoridades. Así mismo, esto ayuda al incremento de la credibilidad y exposición pública del Consejo.

Cabe indicar que lo anterior tiene una desventaja, debido a que el mandato del Consejo es restringido por la citada Ordenanza y esta no permite el incremento del financiamiento a través de patrocinio o publicidad.

El financiamiento del gobierno viene con cierta cantidad de reglas de observancia obligatoria las cuales requieren que el Consejo mantenga altos estándares de gobernanza, los cuales limitan su flexibilidad en algunos casos. Además, este financiamiento es muy competitivo ya que muchas organizaciones pretenden disputárselo. Esto significaría que la aplicación de fondos adicionales para nuevos intentos o gastos no recurrentes es una tarea harto complicada<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Para acceder a las últimas declaraciones financieras, revisar el Apéndice 5 del Reporte Anual del Consejo ver:

[https://www.consumer.org.hk/sites/consumer/files/yearbook/2015/63-102\\_appendices.pdf](https://www.consumer.org.hk/sites/consumer/files/yearbook/2015/63-102_appendices.pdf)

#### ***1.1.15. Las asociaciones de consumidores y la búsqueda de una presencia internacional***

Puede sostenerse que el movimiento organizado de los consumidores comenzó en EEUU en 1891 con la creación de Liga de Consumidores de New York. Posteriormente surgió, en 1898, la Liga Nacional de Consumidores de los EEUU y, finalmente en 1936, la reconocida Consumers Union<sup>40</sup> que, en la actualidad se encuentra presidida por Marta L. Tellado<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Consumers Union es una organización de consumidores sin fines de lucro cuya misión es la defensa y difusión de información relevante para el consumidor en los temas más variados como telecomunicaciones, seguridad de productos, cuidado de la salud, servicios financieros, inversiones, seguridad alimentaria, etc.

La organización publicó la revista Consumer Reports desde su fundación hasta 2012 (Consumers Reports, s. f.). Ese año, *Consumer Reports* fue una ONG independiente para continuar su misión de investigación de productos, pruebas y presentación de informes a través de su mencionada revista Consumer Reports (así como a través de un sitio web en línea), mientras que la organización en sí se dedica exclusivamente a su labor de promoción de los derechos del consumidor. (Consumers Reports, s. f.)

<sup>41</sup> Ella integra desde el 21 de noviembre de 2015 y durante los siguientes cuatro años el Consejo de CI.



En las décadas siguientes fueron naciendo diversas organizaciones de consumidores en el resto del mundo<sup>42</sup>, particularmente en Europa. Empero, no existía coordinación alguna entre ellas hasta la década de 1960, tal como se explica a continuación.

#### **1.1.16. *Consumers International***

No sólo porque así lo sostiene públicamente sino porque los hechos lo confirman, Consumers International (CI) es la más representativa federación mundial de organizaciones de consumidores y agrupa a más de 250 organizaciones miembros distribuidas en 120 países de los cinco continentes (Consumers International, s. f.-a). Por ello su slogan *“somos la voz global autorizada e independiente de los consumidores”* se encuentra plenamente justificado.

Su sede central está en Londres, en el Reino Unido. Sus orígenes se remontan al 01 de abril de 1960 e inicialmente se denominaba International Organisation of Consumers Unions (IOCU)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> En el caso de Perú, la primera organización de consumidores de que se tiene conocimiento es la Asociación de Protección al Consumidor (APROC) que se fundó en Arequipa en 1984. Luego, una década después, se fundaría ASPEC en Lima en noviembre de 1994. Ambas asociaciones fueron presididas en sus inicios por Jaime Delgado Zegarra quien, años después, sería elegido congresista de la República.

<sup>43</sup> En español: Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores.

IOCU fue fundada por Elizabeth Schadee, que más tarde presidió la junta directiva de la poderosa organización Consumentenbond de los Países Bajos<sup>44</sup> y por Caspar Brook, que fue el primer director de la Asociación de Consumidores del Reino Unido. Ambos propusieron una conferencia internacional para planear que las organizaciones que realizaban pruebas en relación a la calidad de productos de consumo de todo el mundo trabajen más estrechamente. La organización estadounidense Consumers Union, cuya especialidad es precisamente ésa, brindó US \$ 10,000 a pedido de Colston Warne para ayudar a financiar el evento.

En enero de 1960, estas tres organizaciones patrocinaron la Primera Conferencia Internacional sobre Pruebas de Productos en La Haya. Treinta y cuatro personas que representaban a diecisiete organizaciones de consumidores en catorce países asistieron para intercambiar experiencias y discutir sobre el tema. El resultado fue la fundación de IOCU como una organización internacional. La Asociación de Consumidores de Bélgica y la Asociación de Consumidores de Australia se unieron a los tres patrocinadores de la conferencia como las cinco organizaciones fundadoras que se convirtieron en el Consejo inicial de la novel organización internacional.

Entre los miembros de CI se cuentan organizaciones de consumidores privadas, pero también organizaciones gubernamentales.

---

<sup>44</sup> Desde el 21 de noviembre de 2015 y durante los siguientes cuatro años, Bart Combée, también Presidente de Consumentenbond, preside CI.

Aproximadamente dos tercios de las organizaciones miembros se encuentran en países en desarrollo y el otro tercio en países industrializados.

Los principios de la organización se sustentan en el derecho a la libertad de opinión, de reunión y de asociación establecidos en la Declaración de Derechos Humanos (Consumers International, s. f.-b). CI busca el desarrollo de leyes internacionales y nacionales que promuevan los derechos humanos, la protección del consumidor, la protección de los ecosistemas, el desarrollo sostenible y otros bienes públicos (Consumers International, s. f.-b).

La materialización de los mencionados principios se lleva a cabo, entre otros, a través de la independencia, la abogacía responsable, la transparencia, la gestión profesional, la crítica pública y la realización de programas e iniciativas eficaces para el desarrollo de las políticas y estrategias de consumo que promueve CI (Confederación de consumidores y usuarios, 2015).

CI trabaja con solvencia en las múltiples materias vinculadas al consumo, a saber: seguridad de productos, servicios financieros, servicios públicos, alimentación, acceso al conocimiento, educación, etc.

Uno de los logros más remarcables de CI fue la aprobación de las Directrices sobre la protección de los consumidores adoptadas por las Naciones Unidas (ONU, 2016) después de diez años de persistente campaña. Las Directrices consignan, como hemos señalado anteriormente, los principios fundamentales en lo que se refiere a la protección del consumidor en todo el mundo. Su importancia es tal que

numerosos países la han tomado como modelo para elaboración de sus respectivas leyes sobre la materia. Las Directrices se actualizaron plenamente en 2015, gracias a la intensa presión ejercida por CI.

Otro de los logros más notables de CI tiene que ver con la celebración del **"Día Mundial de los Derechos del Consumidor"**. La historia comenzó el 15 de marzo de 1962 cuando el ex Presidente de los EE. UU. John F. Kennedy (Gobierno de México, 2017) sostuvo en un discurso ante el Congreso de su país lo siguiente:

*"Los consumidores, por definición, nos incluyen a todos. Son el grupo económico más grande, que afecta y se ve afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas. Sin embargo, son el único grupo importante... cuyos puntos de vista a menudo no se escuchan."*

Dos décadas después el activista por los derechos del consumidor Anwar Fazal, que trabajaba para CI en aquel entonces, planteó al Consejo de dicha entidad la conveniencia de celebrar un **"Día Mundial de los Derechos del Consumidor"** y propuso esa fecha, lo cual fue aceptado. Fue así que, desde el 15 de marzo de 1983, las organizaciones de consumidores afiliadas a CI empezaron a observar ese día como una ocasión para promover los derechos básicos de los consumidores (CI, 2011).

En la actualidad el Día Mundial de los Derechos del Consumidor se celebra, como su nombre lo indica, en todo el orbe y no sólo por parte de las organizaciones privadas sino también las gubernamentales. Los participantes llevan a cabo diversas actividades para conmemorar la

ocasión y los medios le dan cada vez mayor cobertura (Consumers International, s. f.-a).

Cabe señalar que, cada año, el *“Día Mundial de los Derechos del Consumidor”* tiene una temática distinta la cual es determinada por el Consejo de CI, del cual el suscrito también forma parte<sup>45</sup>. Los temas de los últimos seis años han sido los siguientes:

**2012:** Protección de los consumidores en servicios financieros

**2013:** Educación financiera

**2014:** Derechos de los usuarios telefónicos

**2015:** Derecho a una alimentación saludable

**2016:** Antibióticos fuera del menú

**2017:** Derechos del consumidor en la era digital

**2018:** Mercados digitales más justos

En esa fecha, cada una de las organizaciones miembros de CI realiza actividades referidas al tema de campaña que buscan sensibilizar a la población, las empresas y las dependencias competentes del Estado. En el Perú, por ejemplo, en algunos casos los resultados han sido

---

<sup>45</sup> Desde el 21 de noviembre de 2015 y durante los siguientes cuatro años, el suscrito, a la sazón también Presidente de ASPEC, integra el Consejo de CI. Cabe indicar que los 13 integrantes de dicho Consejo son elegidos por votación secreta y universal durante la asamblea general que, para el efecto, es convocada por la organización. En aras de la igualdad, el país y continente donde se lleva a cabo la asamblea varía en cada oportunidad. En el 2015, cuando resulté electo, la sede fue Brasilia.

destacables<sup>46</sup> y en otros alentadores<sup>47</sup> pero lo cierto es que la importancia de la fecha ya se ha instalado en la agenda de todas las partes involucradas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la organización cuenta con casi sesenta años de experiencia, resulta evidente que en ese lapso de tiempo se han logrado catalizar resultados positivos para los consumidores, gracias al posicionamiento alcanzado como representantes del movimiento internacional de los consumidores y coordinando a las personas idóneas de todo el mundo. En mérito a esa trayectoria ininterrumpida CI cuenta con la experiencia, las relaciones, el capital

---

<sup>46</sup> En el 2014, ASPEC lanzó una campaña que cuestionaba la venta de teléfonos móviles bloqueados por parte de todas las empresas operadoras. Así, si un usuario deseaba migrar a otro operador, el equipo que había adquirido resultaba inútil. Lo que sucedió fue que el Organismo Regulador de Inversión en Telecomunicaciones (OSIPTEL) se sensibilizó frente a la problemática planteada e introdujo las modificaciones necesarias al Texto Único Ordenado de Condiciones de Uso de las Telecomunicaciones de modo que, a partir del 02 de enero de 2015, quedó prohibida dicha práctica (OSIPTEL, 2012).

<sup>47</sup> En el 2016, además de realizar actividades de incidencia, ASPEC envió comunicaciones y se reunió con los representantes de las principales cadenas de restaurantes fast food que operan en el país a fin de explicarles las graves consecuencias para la salud de los consumidores que implica la utilización indiscriminada de antibióticos en las carnes. Como resultado de las reuniones, las empresas se comprometieron a incluir, dentro de sus políticas de calidad, la disminución del uso irresponsable de antibióticos en el ganado vacuno por parte de sus proveedores.

humano y las herramientas que garantizan su vigencia en los próximos años.

Sin embargo, recientemente y teniendo en cuenta que su accionar abarca un gran número de rubros, la organización viene replanteando su estrategia toda vez que, al ser una entidad privada, sus recursos son limitados. En tal virtud, a partir del 2018, viene buscando centrar su labor en los temas digitales, ya que éstos siguen transformando el mundo para los consumidores, los gobiernos, los organismos reguladores, las empresas y los mercados. La globalización y digitalización afectan a los consumidores en todos los ámbitos, por lo que CI intenta aprovechar al máximo las ventajas que traen consigo las nuevas tecnologías de la información a fin de promover beneficios que alcancen al mayor número posible de consumidores. El objetivo será garantizar que los consumidores obtengan el máximo provecho de la economía y la sociedad digital sin que se vean afectados la calidad, la atención y el trato justo<sup>48</sup>.

En tal sentido, se han identificado tres áreas de impacto para este trabajo para los próximos tres años<sup>49</sup>: la participación en línea, la capacidad de conexión de los consumidores y el mercado digital. Las personas de entre 18 y 35 años están en el centro de la economía y la sociedad digital, por lo que es aconsejable utilizar su experiencia y compromiso como parámetro para identificar estas áreas de impacto.

Igualmente, y a fin de mantener el nivel de influencia alcanzado, se buscará apoyar de manera más concreta a las organizaciones miembros y

---

<sup>48</sup> Acuerdo adoptado por unanimidad en la última sesión del Consejo de CI en la que participó el suscrito y que se llevó a cabo en Londres del 07 al 08 de noviembre de 2017.

<sup>49</sup> *Ibíd.*

adquirir nuevas destrezas y conocimientos en otros ámbitos de la protección de los consumidores. Para facilitarlos, se continuará el trabajo en proyectos en otras áreas, entre las que se incluyen la alimentaria, el consumo sustentable y la seguridad de los productos, así como el ámbito digital.

**1.1.17. Decisión N° 539 de la Comunidad Andina<sup>50</sup>**

El 14 de mayo de 2009 se instaló, en simultáneo y mediante la modalidad de videoconferencia, la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor a cargo de la Secretaria General de la Comunidad Andina (CAN) (Comunidad Andina, s. f.).

La instalación formal de la Mesa estuvo a cargo de su entonces Presidente, el Defensor del Pueblo del Ecuador, abogado Fernando Gutiérrez Vera quien, posteriormente, sometió a consideración de los delegados presentes el plan de trabajo propuesto por su Presidencia (Comunidad Andina, 2003).

La referida Mesa Andina se creó el 11 de Marzo de 2003 mediante Decisión 539 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Comunidad Andina, 2003) y conforme a su artículo 1° se señala que:

“Tiene como función actuar como instancia consultiva dentro del marco del Sistema Andino de Integración (SAI), para

---

<sup>50</sup> Decisión de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor (Comunidad Andina, s. f.)



promover la activa participación de las instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los Países Miembros de la Comunidad Andina, en los procesos de concertación social y de toma de decisiones de la integración subregional en las áreas de su interés”. (p. 1)

Pese al entusiasmo que rodeó su creación, la Mesa permaneció inactiva por seis años hasta que, en 2009, se presentó una ocasión inmejorable para avanzar hacia su instalación cuando, gracias al financiamiento otorgado por el llamado “Proyecto SOSICAN”<sup>51</sup> impulsado por la Secretaria General de la CAN, se reunieron durante la quincena de abril, en la ciudad de Quito (Ecuador) las organizaciones integrantes del Grupo Andino de Consumidores -entidad que agrupa a las instituciones privadas que trabajan en el tema- como son: ASPEC (Perú), Tribuna Ecuatoriana (Ecuador), AIS-CODEDCO (Bolivia), COCO (Colombia) y ODECU (Chile). (Comunidad Andina, 2009b)

Aprovechando dicho encuentro, Tribuna Ecuatoriana y la Defensoría del Pueblo promovieron con éxito una reunión preparatoria

---

<sup>51</sup> Son las siglas del ambicioso Programa de Cooperación UE-CAN: “Acción con la Sociedad Civil por la Integración Andina” (SOCICAN) que se desarrolló a lo largo del año 2009 y contó con la participación de diversas organizaciones sociales pertenecientes a los cinco países que conforman la CAN. Se realizaron una serie de acciones vinculadas a temas tan diversos como: Seguridad alimentaria, cine en fronteras, derechos de pueblos indígenas, migración, etc. La ficha resumen del Proyecto se puede encontrar en la página siguiente:

[http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201141517533\\_sosican.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201141517533_sosican.pdf)

para la instalación de la Mesa que contó con la participación de representantes de las cancillerías de los cinco países y cuyos acuerdos quedaron plasmados en la llamada Declaración de Quito de fecha 16 de abril de 2009 (Comunidad Andina, 2009b).

En efecto, en el acápite 1 de la mencionada Declaración se consigna textualmente: “Por consenso de las delegaciones nacionales participantes de esta Reunión Preparatoria flan el 14 de mayo de 2009 como fecha para la realización de la Instalación de la Mesa en la modalidad de vídeo conferencia” (p. 1).

En la reunión de instalación participaron por Perú: ASPEC e INDECOPI, por Chile: ODECU y el Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC, por Ecuador: Tribuna Ecuatoriana y la Defensoría del Pueblo, por Bolivia: AIS-CODEDCO y el Viceministerio de los Derechos del Usuario y el Consumidor y por Colombia: COCO y la Superintendencia de Industria y Comercio (Comunidad Andina, 2009b).

Fue así que la primera reunión ordinaria de la Mesa Andina se realizó en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile el día miércoles 12 de agosto de 2009 y en ella se presentaron las propuestas de los documentos de trabajo que guiarán el accionar de dicha instancia internacional.

***1.1.18. Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores (OCLAC, s.f.)***

Como ha sido una práctica usual de CI a lo largo de los años, del 27 al 29 de septiembre de 2005 se llevó a cabo la VI Conferencia Regional del Movimiento de Consumidores de América Latina y el Caribe intitulada “Globalización, Crecimiento Económico y Pobreza: La Perspectiva del Movimiento Social de Consumidores”. El evento se llevó a cabo en la ciudad de Santo Domingo (República Dominicana) y contó con el apoyo en la organización de la Fundación por los Derechos del Consumidor (FUNDECON) (OCLAC, 2005).

Aunque el objetivo de dicho encuentro era “analizar la realidad económica, social, política y cultural que condiciona el actual desarrollo de la acción del movimiento de consumidores a nivel regional. Lo anterior, con objeto de diseñar mejores estrategias políticas y organizativas para enfrentar los desafíos que plantea la globalización a los consumidores y a las organizaciones que los protegen”, la ocasión no fue desaprovechada por las organizaciones participantes que aprovecharon para sostener una serie de reuniones al margen del evento. Fue en este contexto que surgió la idea y el acuerdo unánime de crear una instancia de “articulación regional” para el fortalecimiento de la protección al consumidor.

Casi dos años después, el 13 de abril de 2007, diversas organizaciones de consumidores de América Latina y El Caribe se reunieron en la ciudad de Lima, en el auditorio de la Comunidad Andina, y en cumplimiento del acuerdo adoptado en Santo Domingo, suscribieron el Acta Constitutiva del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores (OCLAC, 2007).

Entre los principales objetivos del Consejo de acuerdo con declaraciones de la OCLAC se cuentan (OCLAC, 2017):

- “Facilitar la construcción de una agenda regional que responda a las expectativas de los consumidores y usuarios, especialmente de la población menos favorecida.
- Facilitar el intercambio de experiencias entre las organizaciones de consumidores de la región, promoviendo una cooperación horizontal solidaria que contribuya al fortalecimiento del movimiento de consumidores en la región.
- Promover el mejoramiento del ordenamiento legal e institucional sobre la defensa del consumidor en los países de la región.”

(p. 1)

Cabe anotar que, durante los debates previos a la aprobación del Acta Constitutiva y los Estatutos<sup>52</sup>, se discutió bastante sobre la posición de la naciente OCLAC frente a CI. Algunos pocos planteaban una escisión del naciente movimiento regional respecto al global, pero, finalmente, prevaleció el criterio mayoritario según el cual ambas federaciones eran complementarias entre sí y la existencia de una no tenía por qué implicar el alejamiento de la otra. Ese criterio prevalece hasta la fecha al punto que, en la mayoría de reuniones presenciales de la OCLAC, estuvo presente un representante de la Oficina Regional de CI<sup>53</sup>.

Tal como se menciona en el texto del documento transcrito, la ocasión fue aprovechada para redactar no sólo el Acta sino también el

---

<sup>52</sup> Para ver el texto del acta de la OCLAC, revisar el anexo II.

<sup>53</sup> Normalmente era Juan Trimboli quien se desempeñaba entonces como Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de CI.

Estatuto que regiría la vida de la organización. Como no podía ser de otra manera, en la elaboración de ambos documentos participó un grupo de representantes escogidos por los presentes de manera democrática.

Destacó la labor de Ester Reynoso del IEDEC (Argentina), María José Troya de la Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios (Ecuador) y de Armando Flores del CDC (El Salvador). En aquella ocasión, el suscrito, además de participar en la redacción de los mencionados documentos, fungió como Secretario de Actas.

Una vez constituido formalmente el Consejo, el reto era grande. En principio lo que se pretendía era mantener su vigencia en el tiempo, más allá del entusiasmo que normalmente generan este tipo de iniciativas y lograr que tan loable esfuerzo continental diera frutos concretos.

Una de las primeras tareas de la novel OCLAC fue la elección de los integrantes de su primer Comité de Coordinación el cual estuvo conformado por las organizaciones siguientes: Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), Fundación por los Derechos del Consumidor (FUNDECOM), Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU) y Comité de Defensa del Consumidor (AIS-CODEDCO).

Desde entonces se llevaron a cabo las acciones siguientes:

- Financiamiento y publicación del documento “Modelos de financiamiento de organizaciones de consumidores”, lo cual se logró gracias al apoyo del Instituto de Consumo de Castilla la

Mancha y la participación de varias organizaciones miembros de OCLAC.

- Reunión en la ciudad de Lima, Perú el 13 de agosto de 2007, gracias al financiamiento obtenido por ASPEC.
- Reunión de los miembros de OCLAC en la ciudad de Sao Paulo (Brasil) el 18 de agosto de 2008, gracias al financiamiento obtenido por ASPEC e IDEC.
- Firma de convenio con la Escuela Nacional de Defensa del Consumidor de Brasil a fin de desarrollar actividades conjuntas;
- Elaboración y aprobación del Estatuto de OCLAC y del Plan de OCLAC 2008 – 2010.
- Diseño del logo y siglas de OCLAC así como impresión de papelería que fue entregada a los miembros en el encuentro de Sao Paulo.
- Coordinación para el cumplimiento del Plan de OCLAC 2008 – 2010 en el cual se había acordado la realización de una campaña referida a la “Regulación del expendio de alimentos en los colegios”. Cabe indicar que ASPEC (Comunidad Andina, 2009a) coordinó la ejecución de la misma en cinco de los países que conforman el Grupo Andino de Consumidores como son: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú con notable éxito.
- Coordinación para la ejecución de una campaña referida al “pan integral Bimbo” por el engaño en contra de los consumidores al comercializar como pan integral productos que no contienen como ingrediente principal harina integral de trigo, sino harina refinada. La campaña se llevó a cabo en México, Panamá, Venezuela y Perú, lográndose la sanción y retiro del mercado de dichos productos.

- Gestión para la obtención de recursos ante Naciones Unidas con motivo del 25º aniversario de las Directrices sobre Protección al Consumidor, con resultados infructuosos. En cambio sí se tuvo éxito con la gestión y obtención de recursos del Proyecto SOSICAN (Acción con la Sociedad Civil para la Integración) financiado por la Unión Europea y administrado por la CAN para financiar durante los años 2008 y 2009 las actividades del Grupo Andino de Consumidores.

Posteriormente, se llevó a cabo una nueva reunión presencial de los miembros de OCLAC en la ciudad de Madrid (España) el 06 de octubre de 2010. En dicho encuentro -que fue posible gracias al apoyo de CECU Madrid- el Comité de Coordinación rindió su informe de gestión y, con arreglo a la agenda, se eligió a sus nuevos integrantes quienes entrarían en funciones a partir del 13 de abril de 2011. Para el efecto, la representante de FUNDECON planteó una lista integrada por las organizaciones siguientes: Consumidores Argentinos, FUNDECON, COCO, Tribuna Ecuatoriana y CODEDCO. Luego del escrutinio respectivo, dichas organizaciones fueron elegidas por mayoría de los asistentes para integrar el aludido Comité.

El siguiente encuentro de los miembros de OCLAC tuvo lugar en la ciudad de Santo Domingo (República Dominicana) el 13 de junio de 2012. En dicho cónclave se adoptaron diversos acuerdos entre los que destacaron:

- La reafirmación del compromiso de fortalecer el movimiento latinoamericano y del Caribe de consumidores a fin

de que los ciudadanos tengan voz e injerencia en las políticas públicas que afectan sus derechos e intereses; y

- La promoción de la institucionalización de OCLAC mediante la inscripción de su personería jurídica en alguno de los países miembros donde la legislación carezca de las complejidades y costos que caracterizan, por ejemplo, al sistema registral peruano. Con esta medida se buscaba consolidar su representatividad en el ámbito local, regional e Internacional.

La más reciente reunión de los miembros de OCLAC se produjo en la ciudad de Brasilia (Brasil) el 20 de diciembre de 2015. La cita se dio en el marco del acostumbrado Congreso Mundial organizado por Consumers International. Durante la asamblea se eligió a los integrantes del tercer Comité de Coordinación de OCLAC que entró en funciones de inmediato y cuyo período se encuentra vigente a la fecha. Dicho Comité está compuesto por ODECU (Chile), CDC (El Salvador) y ASPEC (Perú).

En la actualidad, bajo el liderazgo de ODECU, OCLAC viene construyendo una plataforma virtual para relanzar al grupo<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> La mencionada plataforma implica básicamente una página web y la creación y manejo de redes sociales. A diciembre de 2017 el esquema básico estaba terminado. De enero a marzo de 2018 el webmaster subirá los contenidos que, paulatinamente, le vienen suministrando los distintos miembros del Consejo. Cabe destacar la colaboración invalorable de FACUA, la reconocida organización de consumidores española, que viene apoyando desinteresadamente esta iniciativa desde el principio.



### **1.1.19. Grupo Andino de Consumidores**

Desde mediados de la década de los noventa, las organizaciones de consumidores de los países de la subregión andina han desarrollado una activa y fecunda labor de promoción y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios en sus respectivos países. En simultáneo lograron establecer entre ellas lazos de camaradería y trabajo conjunto, fundamentalmente compartiendo información y realizando actividades de incidencia bilaterales. (Manuel Lecuona López, 2004)

Sobre esa base amical y profesional es que nació el Grupo Andino de Consumidores que es una red de asociaciones de consumidores de la subregión andina las cuales, gracias a la calidad del trabajo realizado, gozan cada una de ellas de reconocimiento ciudadano a nivel nacional e internacional.

El Grupo Andino de Consumidores es, en principio, una idea que se plasmó formalmente el 12 de abril de 2007 en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) en Lima – Perú, con la suscripción por parte de sus miembros del Acta de Constitución correspondiente. Fue el resultado de un proceso natural de maduración que, con el aval de la Secretaría General de la CAN, llegó a buen término. (Grupo Andino de Consumidores, 2009)

El Grupo Andino de Consumidores nació con el objetivo de fortalecer la integración y participación de las organizaciones de consumidores en el ámbito subregional, generando un espacio propio para la coordinación de planes y estrategias que, por un lado, permitan consolidar el fortalecimiento de las mismas y, por otro, identifiquen problemas comunes y planteen soluciones conjuntas en beneficio de los consumidores andinos.

Como se aprecia en el Anexo II, dicho Grupo está conformado por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC (Perú), Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios (Ecuador), Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor - AIS-CODEDCO (Bolivia), Servicio de Educación y Defensa de los Consumidores - SEDECO (Bolivia), Consumidores Colombia - COCO (Colombia), Organización de Consumidores y Usuarios - ODECU (Chile), Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios - CONADECUS (Chile) y el Movimiento Iniciativa de los Consumidores - MIC (Venezuela)<sup>55</sup>.

Gracias al apoyo del llamado “Proyecto SOSICAN”, que contó con recursos de la Unión Europea, el Grupo Andino de Consumidores pudo llevar a cabo una serie de actividades de manera conjunta y eficiente.

Cabe indicar que, desde su creación, el Grupo Andino de Consumidores ha contribuido al fortalecimiento del Sistema Andino de Integración (SAI), mediante el impulso y la instalación de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor de la CAN (Comunidad Andina & Unión Europea, 2010). El apoyo a dicha instancia subregional se enmarca dentro de lo dispuesto por el numeral 2º del Acta de Constitución del Grupo, como se puede apreciar en el Anexo IV, que dispuso visionariamente “solicitar a la Secretaría General de la Comunidad andina y a las demás instancias del Sistema Andino de Integración la

---

<sup>55</sup> Para ver el Acta de Constitución del grupo Andino de Consumidores, revisar el Anexo IV.

incorporación de este Grupo Andino de Consumidores a las futuras labores de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor creada por Decisión 539, el 11 de marzo del año 2003”.

Aun cuando se esperaba que, dadas sus comprobadas potencialidades, en los años subsiguientes el trabajo del Grupo Andino de Consumidores continuara recibiendo el apoyo de la Secretaría de la CAN, ello no sucedió y por ello su labor en beneficio de los ciudadanos de la subregión y del SAI se ha reducido sustancialmente debido, en esencia, a las dificultades económicas por las que atraviesan la mayoría de este tipo de organizaciones no sólo a nivel subregional sino global.

El 2009 fue un año muy importante para el Grupo Andino de Consumidores debido a que contó con un importante financiamiento que le permitió llevar a cabo en simultáneo en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, una serie de actividades de alto impacto entre las que se cuentan el desarrollo de investigaciones y campañas sobre transporte aéreo, comercio ético de medicamentos y crédito responsable. Así como, el desarrollo de reuniones presenciales de coordinación en Lima (Perú), Quito (Ecuador) y Santiago (Chile) y entre otros materiales educativos. (Grupo Andino de Consumidores, 2009)

#### ***1.1.20. Las asociaciones de consumidores en el Perú***

#### ***1.1.20.1. Naturaleza jurídica de las asociaciones de consumidores***

En términos generales, algunos experimentados líderes del movimiento consumerista español (Sánchez Legrán, F. et al., 2008) consideran que el nacimiento de las asociaciones de consumidores se da como: “una respuesta social natural de autodefensa de los propios ciudadanos para intentar hacer valer sus derechos de forma colectiva frente a productores y comerciantes”. (p. )

La importancia de estas organizaciones, que representan los intereses de una pluralidad de consumidores, es puesta de manifiesto por Roberto Sabrido Bermúdez (OCLAC & Consumers International, 2008) en su mensaje expresado como Consejero de Sanidad de Castilla – La Mancha: “En cualquier economía los consumidores están llamados a jugar un papel preponderante, no solo en la defensa de sus derechos, sino en la toma de decisiones acertadas para su salud, seguridad, su economía e intereses en general. Pero si los consumidores actúan solo en forma individual no tienen las mismas posibilidades y capacidades para influir sobre las decisiones que se toman frecuentemente, tanto a nivel empresarial como de las diversas instancias del Estado” (p. 9). Queda en claro que las mencionadas asociaciones son una pieza clave en el mercado de bienes y servicios.

Pese a lo anterior, algunos Gálvez Muños y Ruiz Gonzales ponen de manifiesto el escaso interés por estudiar este tipo de organizaciones:

“Aunque, a diferencia de otras modalidades asociativas de relevancia constitucional, las asociaciones de consumidores no han suscitado gran interés doctrinal, el estatuto jurídico que nuestro ordenamiento les otorga plantea una rica problemática que resulta necesario analizar”. En tal orden de ideas se considera que dichas organizaciones “no son una mera especialidad asociativa, sino una asociación especial de relevancia constitucional”. (Muñoz & González, 2011) (p. 96)

#### ***1.1.20.2. ¿Qué son las asociaciones de consumidores?***

A diferencia de la normativa vigente con anterioridad, la anteriormente mencionada Ley N° 29571 – Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) dedica en su integridad un Capítulo a las asociaciones de consumidores.

En su art. 153.1 (Congreso de la República, 2010b) se detallan sus prerrogativas y se las define como: “Organizaciones que se constituyen de conformidad con las normas establecidas para tal efecto en el Código Civil. Su finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios”. (p. 27)

En su art. 153.2 (Congreso de la República, 2010b) se consigna un enunciado de la mayor trascendencia:

“Las asociaciones de consumidores reconocidas por el INDECOPI están legitimadas para interponer reclamos y denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y los

demás órganos funcionales competentes del INDECOPI a nombre de sus asociados y de las personas que les hayan otorgado poder para tal efecto, así como en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores”. (p. 27)

Como se aprecia, la disposiciones transcritas guardan estrecha vinculación con la defensa activa de los derechos del consumidor y asignan, según el artículo 153.2 (Congreso de la República, 2010b) a las asociaciones la posibilidad de accionar legalmente en representación de tres categorías de personas, a saber:

- i) “sus asociados<sup>56</sup>;
- ii) las personas que les hayan otorgado poder a su favor<sup>57</sup>; y
- iii) En defensa de intereses difusos o colectivos de los consumidores<sup>58</sup>.”

---

<sup>56</sup> Los asociados son las personas inscritas en el padrón correspondiente con el que cuenta cada asociación. Dicho padrón debe ser objeto de actualización constante debido a que muchas personas se asocian porque tienen un problema en materia de consumo y desean que la organización los ayude a resolverlo. Una vez conseguido este objetivo, no renuevan su membresía y dejan de pagar su cuota social.

<sup>57</sup> Esta categoría alude a personas que, sin ser asociados, desean que la organización los represente en un reclamo en curso. Para el efecto el consumidor otorga un poder -que en algunos casos debe contar con firma legalizada ante notario público como exigen los bancos- de modo que la asociación pueda enviar escritos en su nombre, acudir a audiencias de conciliación e incluso interponer denuncias ante el INDECOPI.

(p. 27)

Del mismo modo, el artículo citado alude al Registro de Asociaciones que administra el INDECOPI. Al respecto, cabe indicar que la inscripción en el mismo no es obligatoria sino voluntaria dependiendo del tipo de actividades que la organización haya planeado llevar a cabo<sup>59</sup>.

Similar definición se consigna en la, igualmente comentada, Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI – Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores (INDECOPI, 2013b), en cuyo literal a) de su artículo 2° se las conceptualiza como: “Organización constituida de acuerdo a lo señalado en el Código Civil y cuya finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores”. (p. 2)

---

<sup>58</sup> Cuando, a través de diversos medios, las asociaciones detectan una práctica que viola los derechos de una pluralidad de consumidores lesionando intereses *colectivos* que son individualizables o *difusos* cuando su titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de individuos, éstas pueden interponer denuncias en su representación.

<sup>59</sup> En esencia, las asociaciones que se inscriben en el mencionado registro son aquellas que pretenden litigar ante las diversas comisiones del INDECOPI en defensa de los derechos vulnerados de los consumidores. Empero, existen otras que no lo hacen y, por tal motivo, no tienen mayor afán por incorporarse al mismo. Es el caso de las asociaciones que cumplen básicamente una labor informativa y de difusión de derechos.

En su artículo 4° (INDECOPI, 2013b), amplía su finalidad en el sentido que las asociaciones: “Deberán participar y desarrollar sus actividades de acuerdo al principio de Buena Fe, asegurando el respeto y libre ejercicio de los derechos de los consumidores”. (p.2)

Disposición que guarda concordancia con el principio de similar denominación establecido en el numeral 5) del artículo V (Principios) del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República, 2010b)<sup>60</sup>.

Concurrentemente, la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (INDECOPI, s. f.) define a las asociaciones como:

“Organizaciones conformadas para la protección y defensa de los derechos de los consumidores, los de sus asociados o la representación colectiva de un grupo específico o indeterminado de consumidores o usuarios afectados por algún inconveniente frente a la compra de un producto, contratación de un servicio o acceso a un servicio público”. (p. 1)

---

<sup>60</sup> Artículo V numeral 5 sobre el “Principio de Buena Fe” (Congreso de la República, 2010b) señala que: “En la actuación en el mercado y en el ámbito de vigencia del presente Código, los consumidores, los proveedores, las asociaciones de consumidores, y sus representantes, deben guiar su conducta acorde con el principio de la buena fe de confianza y lealtad entre las partes. Al evaluar la conducta del consumidor se analizan las circunstancias relevantes del caso, como la información brindada, las características de la contratación y otros elementos sobre el particular”. (p. 2)



Consideramos que las mencionadas asociaciones, además de ser instituciones civiles sin fines de lucro dedicadas a la promoción y protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en forma individual o colectiva (mediante acciones de capacitación, información y defensa), son una forma de organización de las personas (consumidores) que, en todos los países, se ha gestado de manera natural para hacer frente a los múltiples abusos y al notorio desconocimiento en materia de derechos que diariamente se percibe en nuestra sociedad de consumo.

Como se ha mencionado anteriormente, esta situación ha llevado al legislador peruano a expedir normas para proteger a los consumidores. En todos los casos, desde el Decreto Legislativo N° 716 (Congreso de la República, 1996)<sup>61</sup>, han estado siempre presentes estas organizaciones colectivas.

#### ***1.1.20.3. Inscripción en los registros públicos de Lima***

De acuerdo con DS N° 008-2004-JUS (Ministerio de Justicia, 2004) se debe presentar para su inscripción en los Registros Públicos, el formato de solicitud (llenado y firmado), copia del documento de identidad del representante, escritura pública de constitución de la asociación con su estatuto, pago de derechos registrales (0.60% UIT por derechos de calificación y 0.24% UIT por derechos de

---

<sup>61</sup> Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 716 (Congreso de la República, 1996) señala que: “Las asociaciones de consumidores son organizaciones que se constituyen de conformidad con las normas establecidas para tal efecto en el Código Civil”. (p. 2)

inscripción), y otros (según calificación registral y disposiciones vigentes). El plazo para su calificación es de 35 días y su aprobación estará a cargo del Registrador Público correspondiente. En caso de que la solicitud de inscripción sea denegada, es posible formular impugnación vía apelación, la misma que se eleva al Tribunal Registral.

#### ***1.1.20.4. Inscripción como asociación ante el INDECOPI***

Según la Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b) señala en su artículo 18° que la inscripción en este Registro está abierta para todas aquellas asociaciones que tengan la voluntad de integrarlo y, como se ha explicado anteriormente, también es de aplicación para aquellas organizaciones que busquen suscribir convenios de cooperación interinstitucional con el INDECOPI.

Conforme al art. 155° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), para su inscripción, las asociaciones deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) “Encontrarse inscritas en los registros públicos;
- b) Tener la finalidad de proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios, y;
- c) Cualquier otra obligación que establezca el INDECOPI sobre el particular o en coordinación con los organismos reguladores de los servicios públicos.” (p.28)

Sobre esta última exigencia, las demás obligaciones y procedimientos para la inscripción están regulados por la citada Directiva N° 009-2013 /DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b).

Conforme el art. 7° de dicha directiva (INDECOPI, 2013b) la solicitud para el registro de las asociaciones de consumidores es gestionado ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, adjuntado los requisitos señalados en el art. 8°, los mismos que serán verificados en el plazo establecido en el art. 9°. Transcurrido dicho plazo y habiéndose verificado el cumplimiento de los requisitos conforme el art. 10° la mencionada Dirección efectuará de manera automática la inscripción en el registro oficial de asociaciones de consumidores, a quienes les remitirá su constancia de reconocimiento, la misma que estará vigente desde la fecha asignada en dicha constancia.

En consecuencia, a la par del art. 12° de la citada Directiva (INDECOPI, 2013b) las asociaciones reconocidas, podrán ejercer las facultades conferidas por dicha inscripción, como:

- i) “Interponer reclamos y denuncias en defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores ante los órganos funcionales del INDECOPI; y
- ii) Participar en las labores de investigación, defensa, difusión y promoción de los derechos de los consumidores impulsadas por el INDECOPI, entre otros.”

(p. 3)

Así como también, conforme al art. 13° de la Directiva bajo comentario (INDECOPI, 2013b) , la inscripción de las referidas asociaciones implica cumplir obligaciones como: i) informar al INDECOPI respecto a cualquier cambio referido a los miembros de su concejo directivo, asamblea general, estatuto o información de contacto; y ii) remitir al INDECOPI en los primeros quince días del mes de enero el informe anual conteniendo la información referida a las acciones realizadas en beneficio de los consumidores durante el año anterior, información que puede ser ampliada a pedido de la autoridad nacional de protección del consumidor.

Y como corresponde, además de las facultades conferidas e implicancia de obligaciones que amerita la inscripción en el registro del INDECOPI, en los arts. 16° y 17° de la mencionada Directiva (INDECOPI, 2013b), se imponen sanciones de suspensión y/o cancelación de la inscripción, por las siguientes causales:

- a) “No remitir al INDECOPI los informes anuales en el plazo señalado,
- b) incumplimiento reiterado de los plazos señalados,
- c) incluir como asociadas a personas jurídicas con fines de lucro,
- d) percibir financiamiento de los proveedores que comercializan productos y servicios,
- e) dedicarse a actividades distintas a su finalidad o incompatibles con ella,
- f) destinar los fondos públicos entregados por concepto de multas para una finalidad distinta a la asignada,

- g) actuar con manifiesta temeridad presentando denuncias maliciosas debidamente sancionadas en la vía administrativa o judicial,
  - h) incumplir las disposiciones establecidas en el Código o las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del INDECOPI,
  - i) presentar documentación o declarar información, falsa o adulterada y,
  - j) no presentar actividad alguna, acorde a los fines de la organización, en periodos que se computaran de manera anual.”
- (p. 4)

Finalmente, en el art. 16° (INDECOPI, 2013b) se indica que Las asociaciones cuyos registros hayan sido cancelados, están impedidas de solicitar nuevamente su inscripción por un plazo de dos años desde la notificación de cancelación, perdiendo todos los derechos conferidos por la inscripción al registro y firma del convenio de cooperación interinstitucional.

#### ***1.1.20.5. Convenios de cooperación institucional con arreglo al Código***

*Con el INDECOPI*

Para celebrar este convenio, conforme lo regula la sección IV de la tantas veces mencionada Directiva N° 009-2013 /DIR-COD-

INDECOPI (INDECOPI, 2013b); las asociaciones previamente deben estar inscritas en el registro oficial de asociaciones de consumidores del INDECOPI y, además, deben cumplir los requisitos señalados en el art. 8°.

Una vez satisfechos dichos requisitos y tal como menciona el art. 20° de la Directiva (INDECOPI, 2013b), las asociaciones de consumidores deben presentar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del INDECOPI los siguientes documentos: a) solicitud de suscripción del convenio, b) descripción de las actividades que serán realizadas con los montos a ser entregados en virtud del convenio solicitado, c) descripción general del uso que se dará al monto no mayor del cinco por ciento (5%)<sup>62</sup> del total del porcentaje de la multa que se acuerde entregarle de acuerdo a lo establecido en el Código y Decreto Supremo N° 032-2011-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011b); y d) copia legalizada de la sección correspondiente del libro de actas donde

---

<sup>62</sup> Sobre este tema la reglamentación es tan detallista que determina con precisión lo que la asociación puede hacer con el 5% del total de la multa recibida. Como se sabe, el 95% restante debe emplearse en actividades de difusión de los derechos del consumidor. En cuanto al 5% que, supuestamente, la asociación debería poder emplear libremente para cubrir los costos inherentes a su actividad, tampoco es así y no puede disponer libremente de dichos recursos, sino que el 70% de ese 5%, de acuerdo al art. 2° del DS 032 -2011- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011b) se señala que, debe destinarse a solventar los gastos relativos a las acciones propias de información y representación de los consumidores y usuarios y apenas el 30% de ese 5% puede ser utilizado para solventar los gastos corrientes de la organización. El tema será desarrollado con mayor amplitud más adelante.

conste la aprobación de la asamblea general para solicitar la celebración del convenio.

Conforme al art. 9° de la Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b) habiendo logrado completar la documentación exigida, y presentada la solicitud, la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, verifica el cumplimiento y, de ser el caso, solicita a la asociación la subsanación pertinente, que será, absuelta en un plazo de diez días hábiles. La verificación se realiza en quince días hábiles a partir de la presentación o de la subsanación. No existiendo ninguna observación conforme a los art. 21 y 22° de la referida Directiva (INDECOPI, 2013b), la Autoridad de Protección al Consumidor remitirá a la Gerencia de Cooperación Técnica y Relaciones Institucionales del INDECOPI la solicitud a fin de que inicie el trámite de suscripción, durante los siguientes 30 días hábiles.

Reiteramos que de acuerdo a la Directiva N° 009 – 2013 (INDECOPI, 2013b), la firma de este convenio tiene por objeto la entrega de un porcentaje de hasta el 50% de la multa firme impuesta a los proveedores en aquellos procesos administrativos en los que la asociación denunciante resulta vencedora.

La vigencia del convenio es de dos años, pero es renovable a pedido de la asociación, previa verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por ésta. (INDECOPI, 2013b)

*Con los organismos reguladores*

Conforme lo establece el art. 156° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), las asociaciones de consumidores pueden acordar convenios de cooperación institucional, siempre y cuando estén reconocidas e inscritas en el registro oficial del INDECOPI, con organismos públicos detallados en dicho artículo. Como consecuencia de dicho acuerdo las asociaciones pueden disponer de hasta el 50% de las multas administrativas impuestas como sanción de procesos iniciados por estas.

Finalmente, el destino de este monto debe ser empleado para promover y defender los intereses de los consumidores. Contrario sensu se resolverá el convenio además de las acciones penales y administrativas.

#### ***1.1.20.6. Atribuciones de las asociaciones de consumidores de acuerdo al Código***

##### ***Con arreglo al principio pro asociativo***

El mismo que se encuentra consignado en el inciso 7) del artículo V del Título Preliminar del Código del consumidor (Congreso de la República, 2010b). Se trata sin duda de una declaración de buenas intenciones que, en la práctica, no ha tenido correlato que merezca la pena ser destacado. Prueba de ello son los constantes reclamos de las asociaciones a los sucesivos presidentes



del INDECOPI quienes, a su turno, han ofrecido mejoras tendentes a paliar la dura situación de las asociaciones las cuales, hasta la fecha, no se han materializado.

Cabe indicar que el principio anteriormente citado tiene raigambre constitucional<sup>63</sup> toda vez que la Carta Magna (Congreso de la República, 1993a) reconoce, en su art. 2°, inciso 13, como uno de los derechos fundamentales de la persona, el de: “asociarse y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a Ley”. (p. 3)

Este principio es igualmente reconocido por el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, como uno de los principales para la protección al consumidor, en la Sentencia N° 3315-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional, 2004) . En ella señala que el art. 65° de la Constitución prescribe la defensa de los consumidores y usuarios, en base a dos criterios:

- i) “Establece un principio rector para la actuación del estado;
  - y
  - ii) Consigna un derecho personal y subjetivo.
- (p.2)

---

<sup>63</sup> Al igual que el Código del Consumidor en su integridad que, como se ha indicado anteriormente, es considerado por autores como Walter Gutiérrez, como una ley de desarrollo constitucional.

Los mencionados criterios de dicha sentencia (Tribunal Constitucional, 2004) se sustentan en los siguientes principios: pro consumidor, proscripción del abuso del derecho, de isonomía real, *restitutio in íntegrum*, de veracidad, *indubio pro consumidor*, y principio pro asociativo. Justamente, este último plantea que: “se facilite la creación y actuación de asociaciones de consumidores o usuarios, a efectos de que éstas puedan defender corporativamente sus intereses”. (p. 3)

Así mismo, Roca S.<sup>64</sup> y Céspedes E.<sup>65</sup> (Céspedes & Roca, 2011), en atención a la citada sentencia, consideran ocho principios básicos que coadyuvan para una efectiva protección del consumidor, que comprenden los siete ya citados y el principio de transparencia. Sostienen que:

“El principio pro asociativo facilita la creación y actuación de asociaciones de consumidor y que en función a estos principios emergen dos obligaciones fundamentales: i) Garantizar el derecho a la información y la defensa de los intereses de los consumidores, ii) asegurar que los productos o servicios ofertados no pongan en peligro la vida, la seguridad y la salud de la población”. (p. 490)

### ***Con arreglo a las políticas públicas***

---

<sup>64</sup> Ex Presidente del Consejo Directivo del INDECOPI.

<sup>65</sup> Ex Secretaria Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.

De acuerdo a las políticas públicas contempladas en el art. 6° del Título preliminar del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), las atribuciones que poseen las asociaciones de consumidores son prácticamente inexistentes, por las razones siguientes:

- No se les ha otorgado participación activa en cuanto a su formulación e implementación;
- Las condiciones del destino del porcentaje de las multas para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores son en extremo restrictivas y conspiran contra la sostenibilidad de las mismas, tal como se hallan normadas en el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM por cuanto se les otorga únicamente el 5% de libre disponibilidad para cubrir sus gastos corrientes.
- Se mantuvo el esquema imprevisible en cuanto al porcentaje de las multas a ser entregado a las asociaciones por denuncias ganadas, tema que será desarrollado *in extenso* más adelante.

### ***Beneficios de las asociaciones de consumidores***

Los beneficios que le confiere el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) a las asociaciones de consumidores, son los siguientes:

- “Reconocimiento y registro de la asociación en el INDECOP”, previo cumplimiento de los requisitos establecidos (art. 155°)” (p. 27);

- “Potestad de celebrar convenios de cooperación institucional con el INDECOPI y con los organismos reguladores de los servicios públicos” (art. 156°) (p. 27);
- “Posibilidad de entablar procesos legales en la vía administrativa en defensa de los intereses de los consumidores y acceder a un porcentaje de la multa finalmente impuesta”<sup>66</sup> (art. 153°.3) (p. 27);
- “Posibilidad de entablar procesos legales en la vía judicial en defensa de los intereses de los consumidores siguiendo el procedimiento establecido para tal efecto” (art. 153°.3) (p. 27); y
- “Posibilidad de integrar el Consejo Nacional de Protección al Consumidor” (art. 133°)<sup>67</sup> (p. 25).

Como se observa, los “*beneficios*” son esencialmente “*posibilidades*” a las que puede intentar acogerse la asociación y que dependen por completo de una serie de variables exógenas a ella como el resultado del proceso (administrativo o judicial) iniciado, el porcentaje de la multa finalmente determinado por la autoridad

---

<sup>66</sup> Ver el numeral 3.5 del presente trabajo.

<sup>67</sup> Para el efecto se debe observar lo dispuesto por la Directiva N°006-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013a) que contiene las Reglas para la elección de los representantes de las asociaciones de consumidores ante el Consejo Nacional de Protección al Consumidor.

administrativa, el resultado de procesos electorales en los que participan las asociaciones, etc.

A diferencia de lo que ocurre en otros países<sup>68</sup>, en el Perú no existe en puridad un beneficio concreto previamente determinado por la legislación en beneficio de estas colectividades como, por ejemplo, recursos asignados por el Tesoro Público.

En ese contexto resulta evidente que la política estatal destinada a fomentar el asociacionismo, no pasa de ser, como oportunamente lo señalamos, nada más que una declaración de buenas intenciones.

### ***Prohibiciones y sanciones a las asociaciones de consumidores***

El art. 154° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), establece seis prohibiciones para garantizar, según el legislador, la independencia y transparencia de tales organizaciones, que son:

- “Incluir como asociadas a personas jurídicas con fines de lucro;
- Percibir financiamiento de los proveedores que comercializan productos y servicios;
- Dedicarse a actividades distintas a su finalidad o incompatibles con ella;

---

<sup>68</sup> Como es el caso de las subvenciones antes mencionado.

- Destinar los fondos públicos entregados por concepto de multas para una finalidad distinta a la asignada;
- Actuar con temeridad presentando denuncias maliciosas en la vía administrativa o judicial; e
- Incumplir las disposiciones del Código o las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del INDECOPI sobre la materia”.

(p. 27)

Frente al incumplimiento de las mencionadas prohibiciones, el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) establece en el art. 154° bajo comentario, dos tipos de sanciones: “i) La suspensión; o ii) la cancelación del registro especial hasta por un periodo de dos años, previo procedimiento, teniendo en cuenta la gravedad o su reincidencia.” (p. 27)

Como se aprecia, a diferencia de los presuntos “*beneficios*”, las sanciones sí han enunciadas con una claridad y severidad meridianas. Huelgan comentarios.

### ***El porcentaje de las multas: ¿estímulo real o meramente declarativo?***

A diferencia de lo que sucede cuando un consumidor interpone una denuncia a título individual en razón a la violación de alguno de sus derechos, si una asociación de consumidores hace lo propio, puede recibir –como se ha indicado reiteradamente- un porcentaje de la multa finalmente impuesta a la empresa. A simple

vista parece que estamos ante un beneficio económico real para estas organizaciones. Empero, como se revelará a continuación, el camino para la obtención de tales recursos puede resultar muy tortuoso y la recompensa incierta o, por lo menos, insuficiente.

### ***Características reales del beneficio***

Como se ha explicado anteriormente en mérito al art. 156° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), las asociaciones de consumidores que celebran convenios de cooperación institucional con el INDECOPI y los organismos reguladores de los servicios públicos, están facultadas para promover acciones ante dichas instancias administrativas en defensa de los intereses de los consumidores afectados y, una vez concluido el proceso correspondiente, pueden acceder a un porcentaje no mayor del 50% de la multa impuesta a la empresa infractora cabe indicar que dichos porcentajes constituyen fondos públicos.

De acuerdo al Decreto Supremos 032-2011-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011b) se señala que “los porcentajes deben ser utilizados para la ejecución de acciones específicas de promoción y defensa de los intereses de los consumidores y un monto no mayor del **5%** del porcentaje que se les entrega a las asociaciones puede ser empleado para el funcionamiento de las mismas a efectos de que puedan desarrollar las finalidades que le son propias en las condiciones que establece el reglamento”. (p. 1)

En el art. 2° del aludido decreto (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011b) se establecen las condiciones para la utilización de

los recursos provenientes de los porcentajes de las multas asignados a la asociación. En esencia dicha norma (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011b) dispone que el 5% puede ser utilizado para:

- Solventar gastos de acciones de información y representación.
- Solventar gastos corrientes. No más del 30% en sueldos y salarios.
- El convenio de cooperación institucional establece con precisión el uso que la asociación dará al monto no mayor del 5%.

Para graficar, de modo que se entienda, lo que significan los diversos porcentajes antes mencionados nos serviremos de un ejemplo lo más sencillo posible.

Supongamos que la asociación obtiene S/. 1000.00 como porcentaje de la multa. Con arreglo a la normativa vigente esa suma se desagrega de la manera siguiente:

- El 95%, esto es, S/. 950.00 se destina a la “promoción y defensa de los consumidores”; y
- El 5%, esto es, S/. 50.00 se destina al “funcionamiento de la asociación”.

A su vez esos S/. 50.00 se desagregan en los montos que se detallan a continuación:

- 70%, es decir S/35.00, a información y representación
- 30%, es decir S/15.00, a sueldos y salarios



En consecuencia: Por cada S/. 1000.00 que la asociación de consumidores obtiene como porcentaje de multa, únicamente puede destinar S/. 15.00 al pago de sueldos y salarios.

A tenor de lo anterior, cabe preguntarse: ¿Cómo se remunera a las personas que laboran en las asociaciones de consumidores? Obviamente resulta muy difícil que sus salarios provengan de los aludidos porcentajes de las multas debido a la férrea normativa que regula estos ingresos.

Hay que tener en cuenta que la asociación litiga en sede administrativa un promedio de dos años a más. Normalmente, como se explica en la presente tesis, no recibe el 50% sino porcentajes sustancialmente menores y, si la empresa sancionada lleva el caso al Poder Judicial, en vía contencioso administrativa, son dos años más de litigio con resultados improbables.

Lo expuesto nos lleva a concluir que, en promedio, los ingresos provenientes del porcentaje de las multas tardan una cantidad indeterminada de años en llegar a las asociaciones de consumidores que promovieron las acciones legales que les dieron origen.

Pero, aun cuando la asociación llegue a disponer de los recursos provenientes de los porcentajes de las multas, queda igualmente en claro que no puede disponer libremente de ellos.

Entonces, en la práctica, con esos recursos la asociación puede:

- Contratar consultores para que elaboren libros sobre Derecho del Consumidor;

- Imprimir cartillas sobre temas de consumo;
- Organizar eventos sobre el Código del Consumidor, etc.
- En cambio, con el mencionado porcentaje de la multa la asociación de consumidores no puede:
- Pagar los servicios públicos (electricidad, el agua, teléfono o internet) cuyos recibos deben abonarse mensualmente;
- Pagar los salarios del personal;
- Comprar equipos o mobiliario para que los profesionales que laboran en la organización puedan desarrollar sus actividades en condiciones adecuadas;
- Capacitar a los mencionados colaboradores para que cuenten con mejores herramientas de información para llevar a cabo su labor, etc.

Las restricciones antes mencionadas tienen el mismo efecto que decirle al consumidor que con sus ingresos no puede:

- Comprar alimentos;
- Comprar vestuario esencial;
- Pagar sus servicios esenciales;
- Pagar el colegio;
- Pagar el transporte público; etc.

Pero que, en cambio, con sus ingresos sí puede:

- Invitar a cenar a sus amigos en restaurantes;
- Viajar de paseo al interior del país;
- Comprar ropa deportiva y zapatillas de marca;
- Ir a los conciertos de artistas extranjeros que visitan el país; etc.

Las actividades que, a manera de ejemplos coloquiales, acabamos de mencionar pueden resultar en extremo gratificantes para el individuo pero, evidentemente, no son esenciales para su vida cotidiana.

Asimismo, la situación que hemos intentado describir, de la manera más objetiva posible, nos lleva a la conclusión ineludible de que la única fuente de recursos económicos que el Estado concede a las asociaciones de consumidores, como es el porcentaje de las multas, se encuentra supeditada a tal cúmulo de exigencias y restricciones en cuanto a su uso que dificultan que la mayoría de estas organizaciones puedan acogerse al mencionado beneficio.

En concreto, el hecho de que una parte minúscula del porcentaje de las multas se destine al gasto corriente de las asociaciones implica que el Estado peruano a pesar de lo que dispone expresamente el Código del Consumidor no incentiva, ni remotamente, la profesionalización de las mismas por cuanto todo trabajo debe ser remunerado y ninguna remuneración podría tener como fuente de financiamiento el porcentaje de las multas.

Esta es, entre otras causas, la razón por la que la mayoría de organizaciones de consumidores se sustentan en el trabajo voluntario de asociados y simpatizantes que donan parte de su tiempo para colaborar con determinadas actividades de la organización. Dicho voluntariado es encomiable pero eventual y, por tanto, no constituye una base sólida sobre la cual se pueda planificar un trabajo sostenido y sostenible.

Incluso cuando la asociación consigue recursos para pagar a sus colaboradores, usualmente los montos son tan reducidos que en poco tiempo, y como resulta comprensible, empiezan a buscar mejores opciones laborales.

En lo que atañe a la aplicación de los fondos resultantes del porcentaje de las multas, no resulta aconsejable para las asociaciones cobrar “*expediente por expediente*” sino que lo más razonable es esperar que varios proveedores cumplan con abonar las multas impuestas a fin de constituir un pozo que contenga una suma de dinero que la asociación estime aceptable. Ello porque, como paso previo, es necesaria la elaboración por parte de la asociación y la aprobación del mismo por parte de la autoridad de un proyecto para la aplicación de los fondos asignados. El proceso puede tardar en conjunto muchos más meses que los previstos en la Directiva correspondiente<sup>69</sup>.

La realidad descrita echa por tierra los vaticinios de quienes por años sostuvieron que el porcentaje de las multas era un “*estímulo perverso*” para que las asociaciones de consumidores interpongan una denuncia tras otra ávidas por obtener recursos a costa de las empresas y que, por tal motivo, dicha posibilidad no debía ser incluida en el Código. Como es de dominio público, tales vaticinios no se cumplieron y, teniendo en cuenta las dificultades enumeradas, resulta altamente improbable que puedan verificarse en la realidad. La experiencia de casi dos décadas así lo demuestra.

---

<sup>69</sup> Arts. 32º y siguientes de la Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b).

### *Determinación del porcentaje de la multa*

En materia de protección al consumidor, el INDECOPI, con arreglo al artículo 110° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), puede imponer a las empresas infractoras sanciones que van desde una simple amonestación hasta multas cuyo tope máximo son las 450 Unidades Impositivas Tributarias UIT). La UIT vigente para el año 2018 asciende a S/. 4,150.00<sup>70</sup>. Eso significa que la autoridad de consumo puede multar a los proveedores que violen las normas del Código hasta con S/. 1'822,500.00. Pese a esa prerrogativa, el INDECOPI suele aplicar multas sustancialmente menores a los infractores incluso en casos que, en nuestra opinión, deberían ser considerados como “*muy graves*”.

Ahora bien, cuando se alude al porcentaje de las multas que el INDECOPI entrega a la asociaciones de consumidores en las acciones promovidas por ellas en las que resultan vencedoras, deliberadamente o por desconocimiento, se da a entender o sostienen que: i) Se trata de un mecanismo cuestionable e ineficiente, llegando incluso al agravio como lo hizo Alfredo Bullard (El Comercio, 2017)<sup>71</sup> en una columna que fue respondida por el suscrito<sup>72</sup>; y ii)

---

<sup>70</sup> Con arreglo al Decreto Supremo N° 380-2017-EF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

<sup>71</sup> En su columna sabatina en el diario El Comercio titulada “Un INDECOPI Maduro”, Alfredo Bullard llega al extremo de calificar a las asociaciones de consumidores como “vividoras”.

Siempre asciende al 50% de la sanción pecuniaria impuesta, lo cual es falso. Como se ha indicado, con arreglo al Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), la asociación puede percibir “*hasta*” el 50% de la multa, previa suscripción del convenio correspondiente.

En la práctica, las organizaciones de consumidores reciben ese porcentaje en muy contadas ocasiones y en situaciones muy específicas tal como lo revela un muestreo que realizamos a los casos promovidos por ASPEC en los últimos años.

Aunque parezca sorprendente, el muestreo reveló que las únicas ocasiones en las cuales el INDECOPI dispuso la entrega del 50% de la multa en favor de la asociación fue cuando la sanción impuesta fluctuaba entre 0.5 y 2 UIT. En cambio, en los casos en los que la multa era mayor, el porcentaje en favor de la asociación era sustancialmente menor tal como se aprecia en la Tabla N° 01.

La comprobación objetiva de los hechos mencionados nos lleva a enunciar una regla desalentadora y poco comedida pero cierta: El monto del porcentaje de la multa otorgado por el INDECOPI a una asociación de consumidores es inversamente proporcional al de la

---

<sup>72</sup> El Diario “El Comercio” (El Comercio, 2017) publicó la réplica del suscrito a Bullard titulada “¿A quién llamas vividora?” en la que se explica la labor que llevan a cabo las asociaciones de consumidores y lo referido al porcentaje de las multas.

multa impuesta. Mientras más elevada la multa, menor el porcentaje asignado<sup>73</sup>.

Ahora bien, ¿cómo es que el INDECOPI determina el porcentaje de la multa?. El propio Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) establece una serie de criterios -bastante discutibles y subjetivos en nuestra opinión- sobre los que, teóricamente, reposa el accionar de dicha institución. En resumen, éstos son los siguientes:

*i. Labor de investigación previa de las asociaciones*

La “*investigación*” a la que, en términos muy genéricos, alude la norma para la presentación de las denuncias puede ser de diversos tipos:

- Un proceso indagatorio metodológicamente programado por la asociación para el cual ha contado con el financiamiento correspondiente. En este caso, la investigación implica un análisis detallado del producto o servicio. Incluso puede requerir la participación de laboratorios acreditados en determinados tipos de ensayos para contar con la mayor certeza posible. Ejemplos: La detección de chocolates para taza falsos que no cumplían con la NTP sobre la materia, la presencia de pesticidas en

---

<sup>73</sup> La verosimilitud de esta afirmación nace de una comprobación objetiva de las resoluciones emitidas por dicha autoridad en los diversos procedimientos iniciados por ASPEC.

tomates, el contenido transgénico de diversos alimentos envasados de consumo masivo, etc.

- Una información transmitida por uno o más consumidores individuales en relación a un problema que los afecta. Como las asociaciones están en contacto diario con la población, ésta les transmite a diario gran cantidad de información sobre las más variadas prácticas ilegales que se suscitan en el mercado y solicita su intervención. Ejemplos: los propietarios de un conjunto habitacional que recibieron departamentos defectuosos, los agraviados por una cooperativa que utilizó métodos fraudulentos para lucrar indebidamente a expensas de los consumidores, los agraviados por un supuesto “*seguro de desempleo*” ofrecido por un banco que no estuvo operativo cuando fue requerido por los consumidores que lo contrataron, etc.
- La información difundida por los medios de comunicación sobre un hecho que perjudica los intereses de los consumidores. Las asociaciones monitorean el mercado de manera permanente en busca de hechos que ameritan dar una alerta a los consumidores o interponer una denuncia. En algunas ocasiones las asociaciones se enteran de un hecho irregular a través de la televisión, los diarios o las redes sociales. Otras veces los medios y la asociación trabajan juntos para elaborar una nota de interés que pueda concitar la atención de la audiencia. Ejemplos: Las denuncias contra las editoriales por la venta de textos escolares defectuosos, la denuncia contra supermercados por robar con el peso, la denuncia contra Gloria por el caso “Pura Vida”, la denuncia contra Teleticket por la venta deficiente de entradas para el



partido Perú – Colombia por las Eliminatorias para el Mundial Rusia 2018, etc.

- Sin importar el tipo de investigación de que se trate, la participación de la asociación es crítica para la detección de una práctica que vulnera los intereses de los consumidores en el mercado y para la interposición de la acción legal correspondiente. Dicha acción implica un riesgo para la organización y sus representantes legales, como se verá a continuación.

Igualmente, la investigación que lleva a cabo la asociación, programada o no, basada en fuentes propias o en las noticias propaladas por los medios de comunicación, implica una contribución fundamental al sistema de justicia de consumo que administra el INDECOPI por cuanto le permite a éste conocer situaciones que podría estar pasando por alto. Por lo tanto “calificar” la investigación, como hace la mencionada autoridad, implica una falta de reconocimiento a la labor de las asociaciones.

## **ii. *Labor de las asociaciones en el procedimiento***

La participación de las asociaciones de consumidores en el procedimiento iniciado por una denuncia es cuestionable en la medida que, en apariencia, la “*participación*” tal como la interpreta el INDECOPI parece estar referida a la cantidad de escritos que la asociación presenta durante el proceso. A más escritos, más participación, pareciera ser su lema. Sin embargo, muchas veces la denuncia va acompañada de los medios

probatorios suficientes para acreditar la infracción y, en consecuencia, la asociación le ha dicho a la Comisión de Protección al Consumidor prácticamente todo lo que le tenía que decir con lo cual inundar de más escritos a la autoridad resulta redundante e innecesario. Un claro ejemplo es el producto “Pura Vida”. En la denuncia interpuesta por ASPEC contra Gloria se adjuntó el producto con la etiqueta engañosa, la declaración de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) corroborando que el mencionado producto no era leche sino mezcla y el reconocimiento de la empresa de que, efectivamente, su producto contenía otros insumos aparte de la leche.

Por ello, en muchos casos, la multiplicación de escritos deviene en innecesaria, más aún si se tiene en cuenta la abultada carga procesal de la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI a la que sus voceros se refieren siempre que pueden y que dilata por años la solución de las controversias planteadas.

### ***iii. Respecto a la conducta infractora y sus efectos***

Este criterio economicista implica la elaboración de un meticuloso estudio económico en cada caso denunciado el cual debería ser anexado por la Comisión o la Sala, según sea el caso, a sus resoluciones finales, lo cual no suele suceder, al menos en las denuncias promovidas por ASPEC como fue el caso de la Resolución N° 2624-2018/SPC-INDECOPI (INDECOPI, 2018b).

Resulta pertinente reflexionar en cuanto al daño experimentado por un grupo de clientes de cierto banco, el mismo que puede no ser “*económicamente trascendente*” para el mercado en su

conjunto pero puede implicar la destrucción completa de la vida todos o algunos de los afectados, tal como ha sucedido con algunos casos que hemos promovido en el pasado. ¿Cómo medir entonces esa supuesta “trascendencia”? Se trata de otra interrogante que, a pesar de los años transcurridos, tampoco tiene una respuesta plausible.

*iv. “Otros” que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento*

Esta “cláusula general”, que no merece mayor comentario, abre aún más las posibilidades para que la determinación del porcentaje de la multa a cargo de la autoridad sea lo más imprevisible posible para la asociación. Con ello se termina de configurar un panorama bastante desalentador para el inicio y tramitación de acciones colectivas y difusas ante el INDECOPI.

Si a las restricciones enumeradas le sumamos el hecho de que, en las resoluciones del INDECOPI, la fundamentación sobre el porcentaje de la multa que se asignará a la asociación no consigna y fundamente cada uno de estos cuatro criterios sino sólo uno o dos –usualmente aquellos que no han sido suficientemente desarrollados por la asociación- queda en claro que, tal como la praxis lo demuestra, el sistema y sus operadores actúan bajo la consigna de entregar a las asociaciones el menor porcentaje posible mientras que la mayor parte pasa a engrosar el presupuesto de dicha institución.

*v. Las responsabilidades de la asociación y sus representantes*

El Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) es sumamente severo en este punto tal como se señala en su art. 158° el cual, en buena cuenta, se refiere a dos supuestos:

- **Que la denuncia sea maliciosa y ocasione daño al proveedor.** - En este caso, son responsables solidarios tanto la asociación como sus representantes legales que hayan participado con dolo en el planeamiento o realización de la denuncia.
- **Que la denuncia sea maliciosa y ocasione daño al consumidor.** - En este caso, son igualmente responsables solidarios tanto la asociación como sus representantes legales que hayan participado con dolo en el planeamiento o realización de la denuncia.

Como se aprecia, cada vez que el representante de la asociación suscribe una denuncia, pone en riesgo no sólo el patrimonio institucional sino el suyo propio lo cual constituye, por decir lo menos, una penalidad excesiva para organizaciones sin fines de lucro que, a pesar de los riesgos, coadyuvan con la autoridad en la defensa intereses colectivos y difusos que muchas veces el propio Estado deja de lado y de los cuales recién toma conocimiento gracias a la labor desplegada por las asociaciones.

En resumen, el conjunto de normas referidas a la interposición de denuncias y al porcentaje de las multas desincentiva la

proliferación de las mismas por el tiempo que demoran en resolverse, el improbable margen de beneficio que se puede obtener y los indudables peligros que, como espada de Damocles, se ciernen tanto para la institución como para sus representantes.

#### ***1.1.20.7. El rol de la Contraloría***

En adición a lo anterior hay que tener en cuenta que de acuerdo al art. 156° al Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), el ente encargado de supervisar el destino del porcentaje de multa asignado a las asociaciones de consumidores es la Contraloría General de la República, quien ante un incumplimiento debe resolver el convenio de cooperación institucional y tomar las acciones correspondientes.

Esta disposición se materializa en la práctica, de la manera siguiente:

- a) Aproximadamente, cada dos años, el órgano de control se comunica con la asociación de consumidores y le anuncia que, al día siguiente, visitarán su sede para auditar el empleo de los recursos provenientes del porcentaje de las multas.
- b) Para el efecto solicitan que se les habilite una sala que tenga punto para conexión a internet y que se designe a una persona que les suministre la información que requieran. Durante los siguientes días los profesionales de la Contraloría se instalan físicamente en la sede de la asociación y revisan toda la documentación contable y administrativa vinculada al empleo de los recursos provenientes del porcentaje de las multas. A la par conversan con las personas encargadas del manejo de dichos fondos.

Una vez concluida su evaluación, se retiran y elaboran un informe en el cual consignan los hallazgos y observaciones, si las hubiere. Copia de dicho informe es enviada al INDECOPI. Frente a ello la asociación está obligada a levantar las observaciones y comunicarlo tanto al INDECOPI como al órgano de control.

Como los dineros provenientes de los porcentajes de las multas son considerados “*recursos públicos*”, la Contraloría ejerce un control minucioso en relación al modo en que éstos se emplean. Ello a pesar que el dinero de las mismas es abonado por las empresas infractoras y no proviene del tesoro público.

Por las razones expuestas, queda entonces en claro que los porcentajes de las multas difícilmente pueden calificar como un sistema eficaz de financiamiento de las asociaciones de consumidores, al menos mientras se mantengan todas las restricciones antes enumeradas.

#### ***1.1.20.8. ¿Las asociaciones de consumidores obligadas a ser “adivinas”?***

Pero como si todas las limitaciones enunciadas anteriormente para que las asociaciones de consumidores puedan interponer denuncias ante el INDECOPI no fueran suficientes, el Consejo Directivo del INDECOPI aprobó, como se ha mencionado en anteriores oportunidades, la Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2017b). Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código del Consumidor.

Según el numeral 4.5.1 de la mencionada norma (INDECOPI, 2017b) se declara improcedente una denuncia cuando verse sobre los mismos hechos analizados en un procedimiento en trámite iniciado por el propio INDECOPI. Como hemos explicado, en este caso, luego de declarada la improcedencia, la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 remitirá copia de la denuncia a la Comisión de Protección del Consumidor N° 3, en calidad de denuncia informativa. Es decir, sólo se comunican a nivel interno entre las diversas áreas del INDECOPI, pero la asociación denunciante permanecía en la incertidumbre absoluta porque a ella no le informan nada lo cual viola principios elementales del debido proceso.

Este hecho fue hecho público por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) debido a que, a pesar de que había transcurrido un largo período de tiempo, el INDECOPI no le había notificado la admisión de algunas de sus denuncias<sup>74</sup>. Pese a ello, después, dicha institución divulgó como un logro promovido “*de oficio*” que había sancionado a las empresas denunciadas varios meses antes por ASPEC<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> La mencionada asociación divulgó que, a pesar que habían transcurrido seis meses, el INDECOPI aún no le notificaba el estado de las denuncias interpuestas el 16 de junio de 2017 contra LAIVE y NESTLÉ PERÚ por etiquetado engañoso. Fue recién el 18 de diciembre, mediante carta N° 207-2017/INDECOPI-CC3, que el INDECOPI informó a ASPEC que las mencionadas denuncias no habían sido admitidas debido a que, poco tiempo antes, ellos ya habían iniciado un procedimiento de oficio por los mismos hechos. En consecuencia, la denuncia de ASPEC devenía en improcedente.

<sup>75</sup> Por tal motivo, con fecha 16 de febrero de 2018, ASPEC emitió una nota de prensa en la que expresaba su disconformidad con el accionar del INDECOPI toda vez que las

En los años anteriores, la situación era distinta porque, por ley (Ministerio de Justicia, 1993), las denuncias se acumulaban, como corresponde, con arreglo al derecho de acumulación de pretensiones. Pero ahora, a partir de la vigencia de la mencionada Directiva (INDECOPI, 2017b), resulta que, antes de elaborar una denuncia contra las empresas que violan los derechos del consumidor, las asociaciones de consumidores tendrán que “adivinar” si el INDECOPI las denunció o no, lo cual implica una grave amenaza para la defensa colectiva de los derechos del consumidor y para la labor que, con tanto esfuerzo, desarrollan las asociaciones. Con este proceder resulta evidente que el INDECOPI continúa desmereciendo y desalentando la labor de tales organizaciones.

En efecto, las asociaciones invierten tiempo y recursos en investigaciones, obtención de pruebas válidas, contratación de abogados, etc. para poder interponer una denuncia y colaborar con la labor que lleva a cabo el INDECOPI. Pero ahora, con el argumento del “*inicio de procedimiento de oficio*”, todo ese minucioso trabajo es absolutamente incierto.

---

denuncias contra las empresas LAIVE S.A. (por sus productos evaporada Laive Light, Evaporada Laive Vitaminizada y Evaporada Laive 0% lactosa); y NESTLÉ PERÚ S.A. (por su producto Ideal Light), fueron interpuestas por la mencionada asociación de consumidores en base a los mismos hechos sancionados. Ver: <https://www.aspec.org.pe>



Por tanto, resulta cuestionable el accionar del INDECOPI que ha venido expidiendo normas<sup>76</sup> que no toman en consideración la valiosa labor que desarrollan las asociaciones y que, por el contrario, ponen obstáculos a su trabajo. En su debida oportunidad, ASPEC solicitó de manera pública a dicha institución que deje sin efecto la mencionada norma por ser manifiestamente ilegal y arbitraria en tanto deja en situación de indefensión a organizaciones que, cotidianamente, se enfrentan a las más poderosas empresas del país.

Como resultado del insistente y público pedido de ASPEC en relación a la mencionada problemática, el INDECOPI recientemente ha expedido la Directiva N° 005-2018/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2018a). La nueva norma establece que el órgano resolutorio correspondiente (CC1, CC2 o CC3) emitirá la resolución que declara la improcedencia de una denuncia dentro del plazo máximo de cinco días hábiles desde la recepción de la denuncia o de la subsanación. De este modo la incertidumbre a la que hemos hecho alusión queda eliminada por cuanto el promotor de la denuncia, sea un consumidor individual o una asociación, podrá saber si ésta es admitida o no dentro de un término cierto.

#### ***1.1.20.9. Subvenciones del Estado a las asociaciones***

---

<sup>76</sup> Como se ha explicado ya lo hizo antes cuando acuñó los cuestionables conceptos de “consumidor razonable” y “consumidor diligente” que, en la práctica, dejaban en el desamparo legal a los consumidores que no calificaban como “razonables” o “diligentes”.

Las subvenciones son sumas de dinero que, en otros países, el Estado otorga a las asociaciones de consumidores como ayuda económica para que puedan ejecutar un proyecto o realizar una serie de actividades en beneficio de los consumidores. Dichos recursos provienen del Tesoro Público y son canalizados a través de una institución predeterminada.

Este mecanismo se aplica en reconocimiento a la importancia de la labor que desempeñan tales colectividades, así como también para contribuir a su sostenimiento.

En el Perú ese mecanismo no existe y, aunque en el Congreso de la República se ha tratado el tema, lo cierto es que no se ha llegado a arribar a un dictamen y mucho menos a una ley concreta.

La creación de un Fondo Concursable, similar al de los países que se mencionan en esta parte de la tesis, destinado al financiamiento de las asociaciones de consumidores requeriría necesariamente de una ley. Las alternativas para instaurarlo serían: i) introducir el articulado pertinente en el Código del Consumidor; o ii) Expedir una ley específica sobre el tema.

Veamos algunos países que, como se mencionó anteriormente, han incorporado este mecanismo a sus legislaciones.

#### *ARGENTINA:*

La Ley N° 24.240 - Ley de Defensa del Consumidor (Congreso Argentino, 1993) señala que:

“Artículo 62º. — Contribuciones Estatales. El Estado nacional podrá disponer el otorgamiento de contribuciones financieras con cargo al presupuesto nacional a las asociaciones de consumidores para cumplimentar con los objetivos mencionados en los artículos anteriores”. (p. 22)

*CHILE:*

La Ley N° 19.496 - Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (Congreso Nacional de Chile, 1997) derogada en el año 2004 por la Ley 19.955 en su artículo 11º bis señala que:

“Artículo 11 bis.- Créase un Fondo Concursable, destinado al financiamiento de iniciativas que las asociaciones de consumidores constituidas según lo dispuesto en la presente ley desarrollen en el cumplimiento de sus objetivos, con exclusión de las actividades a que se refieren las letras d) y e) del artículo 8º.

Dicho Fondo estará compuesto por los aportes que cada año se contemplen en el presupuesto del Servicio Nacional del Consumidor y por las donaciones que realicen para dicho efecto organizaciones sin fines de lucro nacionales e internacionales”.

(p. 7)

*ESPAÑA:*

La Ley 26/1984 - Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios (Poder ejecutivo de España, 1984) desarrolla el art. 51.2 de la Constitución de 1978 (Corte Generales de España, 1978) , indicando que:

“39. Corresponderá a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, especialmente en los siguientes aspectos:

(...)

2. Apoyar y, en su caso, subvencionar las asociaciones de consumidores y usuarios.

(...)”

(p. 1)

Quienes cuestionan el mecanismo de las subvenciones arguyen que:

- El Estado no debería financiar un tipo de asociaciones en particular y discriminar a las demás, omitiendo mencionar que, a diferencia de otras, la finalidad de las asociaciones es proteger al íntegro de los consumidores y no a un grupo en particular.
- Las subvenciones constituyen un *estímulo perverso*<sup>77</sup> que incentiva su proliferación descontrolada y que permite que organizaciones

---

<sup>77</sup> El argumento del “*estímulo perverso*” ha sido reiteradamente enarbolado a lo largo de los años en lo que se refiere al porcentaje de las multas. Sus voceros advertían que el INDECOPI se vería atiborrado de cientos o quizá miles de denuncias malévolas por parte de las asociaciones de consumidores que, de manera gratuita, se dedicarían a

con fines distintos, como estudios de abogados, se hagan pasar por asociaciones para poder acceder al beneficio. En todo caso, aun cuando tan manida aseveración pudiera tener algún viso de verosimilitud, lo cierto es que el legislador peruano podría establecer mecanismos para prever tal contingencia teniendo en cuenta la experiencia acumulada en otras naciones.

Ahora bien, de implementarse las subvenciones en nuestro país, los recursos para financiarlas podrían provenir de dos fuentes:

- **Del INDECOPI:** En cuyo caso los recursos provendrían de los ingresos que recibe por concepto de multas. Como se dice coloquialmente: *“Del cuero salen las correas”*<sup>78</sup>.
- **Del Ministerio de Economía y Finanzas:** En cuyo caso se realizarían las coordinaciones respectivas con la Presidencia del Consejo de Ministros a fin de habilitar el presupuesto necesario.

---

perturbar el desarrollo normal de las actividades empresariales. Como se sabe, tal admonición no se cumplió.

<sup>78</sup> El suscrito considera que esta es la mejor alternativa porque, a pesar de los múltiples cuestionamientos que formulamos al INDECOPI, dicha entidad –además de su nivel de especialización– es la más cercana a las asociaciones de consumidores y maneja información de primera mano que, en teoría, le permitiría administrar de mejor manera los recursos del Fondo, siempre que cuente con el acompañamiento de otras instituciones, tal como lo consignamos en nuestra propuesta legislativa.

En cuanto a la administración del Fondo que se crearía con los recursos provenientes sea del MEF o del INDECOPI, la entidad que los proporcione deberá participar en el Comité de Administración que se conformará al efecto. Lo aconsejable es que en dicho Comité estén también representantes de otras entidades representativas que gocen de reconocido prestigio como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República para fiscalizar, desde un inicio, el proceso de asignación de recursos. Ello porque si todo se deja en manos del INDECOPI, y en atención al comportamiento demostrado hacia las asociaciones de consumidores, es probable que las normas reglamentarias que expida y maneje conspiren contra el espíritu de dicho mecanismo.

Por lo anterior consideramos que las subvenciones en beneficio de las asociaciones de consumidores constituyen una alternativa válida que, aunque sea con varios años de retraso, merece una oportunidad en el Perú la misma que, hasta la fecha, le ha sido escatimada pese a que el propio INDECOPI se ha mostrado a favor.

***1.1.20.10. Haciendo un balance: con arreglo a la legislación peruana:  
¿Priman los beneficios o las prohibiciones y sanciones?***

Definitivamente, a la luz de los hechos que se han reseñado en el presente trabajo, cualitativa y cuantitativamente hablando, en materia de legislación es mayor el número de aspectos negativos que el de positivos.

En efecto, si hacemos un análisis de dichos beneficios, veremos que su definición como tales se relativiza ostensiblemente por cuanto los presuntos “*beneficios*” quedan reducidos a meras posibilidades que,

en todos los casos, van a implicar costos para la asociación como las que podemos a manera de ejemplo, las siguientes:

- i. En lo que se refiere al reconocimiento y registro de la organización en el INDECOPI:

Permite a la autoridad llevar la cuenta del número de organizaciones de este tipo existentes a nivel nacional.

- ii. En lo que se refiere a la potestad de celebrar convenios de cooperación institucional:

Con arreglo a la anteriormente citada Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b), el INDECOPI puede solicitar anualmente informes sobre las actividades que llevan a cabo las organizaciones inscritas a fin de utilizar dicha información como insumo para la elaboración de informes y otros documentos.

- iii. En lo que se refiere a iniciar acciones administrativas y acceder a un porcentaje de multa:

En primer lugar, por distintas razones, entre ellas presupuestales, de conocimiento y experiencia, la mayor parte de las asociaciones no litigan en la vía administrativa. En consecuencia, este “*beneficio*” es muy focalizado y alcanza sólo a algunas de ellas, básicamente ASPEC. En segundo lugar, como se ha indicado, el resultado final de estas acciones puede tomar años y/o resultar adverso para las mencionadas organizaciones, con lo cual devienen esencialmente en expectativas en pos de las cuales laboran éstas. Si a eso le sumamos que las resoluciones finales expedidas por el INDECOPI pueden ser contradichas en sede

judicial mediante el procedimiento contencioso administrativo y que el porcentaje de la multa puede ser irrisorio<sup>79</sup> o, simplemente, no ser entregado y que, adicionalmente, hay que preparar un informe pormenorizado sobre el empleo de los recursos, queda en claro que este “*beneficio*” no necesariamente merece ser calificado como tal.

iv. En lo que se refiere a iniciar acciones judiciales:

Para ilustrar este punto hay que remitirnos al Decreto Supremo N° 030-2011-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011a) que en su art. 2.1 “se establece que las asociaciones de consumidores pueden promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos de los consumidores siempre que el INDECOPI, previo acuerdo de su Consejo Directivo, les delegue tal facultad” (p. 1) .

Esta prerrogativa alcanza no a todas las asociaciones sino sólo a aquellas que cumplan con ciertos requisitos estipulados en su art. 2.2.

Respecto a la administración de los montos asignados a causa de las acciones judiciales, el art. 3° del citado Reglamento (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011a) señala que:

“3.4 En caso sea una asociación de consumidores la que debe efectuar el cobro de los montos cuyo pago se ha dispuesto por mandato judicial, ésta deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

---

<sup>79</sup> A ello se suma el hecho que el dinero procedente del porcentaje de las multas no puede destinarse a cubrir los gastos propios de la organización más que en un porcentaje ínfimo.



- a) Efectuar las acciones procesales que resulten necesarias para que el obligado cumpla con realizar el pago ordenado por mandato judicial.
- b) Entregar al INDECOPI toda la documentación que permita identificar e individualizar a los consumidores en cuya representación se ha promovido la respectiva acción judicial.
- c) Efectuar la entrega del monto total percibido o de cada uno de los montos parciales percibidos al INDECOPI, en un plazo no mayor de dos (2) días hábiles contados desde su percepción”.

(p. 2)

En esencia, lo anterior significa que, para poder interponer una demanda en la vía judicial, la asociación debe: i) Litigar previamente en sede administrativa, durante dos o tres años, sobre la materia que planea demandar en la vía judicial; ii) Una vez culminado el procedimiento administrativo, solicitar la autorización respectiva al Consejo Directivo del INDECOPI, es decir, en buen romance, pedirle permiso; iii) Litigar en el Poder Judicial durante tres años o más y, una vez que se ha obtenido sentencia favorable en última instancia, entregar al INDECOPI en un plazo máximo de dos días los montos que, finalmente por concepto de indemnización, se hayan logrado obtener. El dinero entregado por la asociación será distribuido entre los consumidores afectados que reclamen su parte. Así mismo el Decreto Supremo N° 030-2011-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011a) en su art. 5.1 refiere que: “El saldo no reclamado pasará a formar parte del fondo especial para el financiamiento y difusión de los derechos de los consumidores, de información relevante para los mismos y del sistema de patrocinio de intereses de los consumidores, sea que éste provenga de procesos judiciales promovidos por el INDECOPI o por asociaciones de consumidores”.

Hasta donde tenemos conocimiento, en los casi siete años de vigencia que tiene el citado Reglamento, ninguna asociación de consumidores ha interpuesto una acción indemnizatoria ante el Poder Judicial. La razón es evidente. Son tantas las exigencias y costos, así como escasos los beneficios que puede obtener la asociación que prefiere destinar sus limitados recursos a actividades que le permitan seguir funcionando en lugar de embarcarse en una aventura de tan incierto futuro.

En resumen, al igual que en el caso anterior, este “*beneficio*” no necesariamente merece ser calificado como tal.

En lo que se refiere a la posibilidad de integrar el Consejo Nacional de Protección al Consumidor: Con excepción de los tres representantes de las asociaciones de consumidores –que son elegidos por sus pares mediante un proceso electoral- el resto de sus integrantes son designados por el titular de la entidad correspondiente o quien haga sus veces. Esta situación implica que no todas las asociaciones van a llegar a integrarlo alguna vez sino solo aquellas que tengan más facilidades, por ejemplo, estar ubicadas en la ciudad de Lima, contar con una red de organizaciones afines que puedan darle su voto, disponer del tiempo y recursos, por más limitados que éstos sean, para mantener una campaña electoral, etc.

Teniendo en cuenta además que, con arreglo al art. 133° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) se indica que: “La participación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor es ad honórem, no genera pago alguno, ni de dieta, honorario o remuneración por parte del Estado a favor de sus

integrantes” (p. 25). Quedando en claro que las asociaciones, salvo honrosas y contadas excepciones, por más que lo deseen no tienen siquiera ese estímulo para lanzar candidaturas y participar activamente en el citado Consejo, lo cual resulta absolutamente comprensible y justificado. En consecuencia, este “*beneficio*” es también relativo.

Si a lo anterior le sumamos la lista de prohibiciones y sanciones que el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) impone en su art. 154º, el balance que hemos pretendido esbozar en este acápite resulta comprobadamente desfavorable para los intereses de este tipo de organizaciones.

### ***¿Las asociaciones de consumidores trabajan gratuitamente para el Estado?***

Como se ha explicado anteriormente, las asociaciones de consumidores tienen una serie de atribuciones y una extensa lista de prohibiciones incluyendo restricciones futuras que serán determinadas por el INDECOPI, tal como se prescribe en el acápite f) del art. 154º del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).

Sin embargo, cabría preguntarse si tan extenso número de prohibiciones dispuestas por la legislación vigente van aparejadas ya no de beneficios tangibles en favor de dichas colectividades, que no

los hay, si no tan siquiera de algún tipo de estímulo, tal como ocurre en otros países. La respuesta es negativa por cuanto el Estado no otorga subvenciones, dietas, participación reenumerada en diversos estamentos gubernamentales a quienes representan, de manera organizada, los intereses de los consumidores.

Veamos algunos ejemplos:

- Las diversas comisiones del Poder Legislativo remiten constantemente sus proyectos de ley a las asociaciones de consumidores para que estas dictaminen sus argumentos a favor o en contra. Para el efecto, las asociaciones deben remitir la consulta a un abogado especialista sea de su propio equipo o sea un consultor externo.
- El Poder Legislativo convoca permanentemente - a través de sus comisiones de defensa del consumidor, transportes, economía, salud, etc. - a representantes de las asociaciones a participar como expositores en diversos eventos que organiza dirigidos al más variado público objetivo. Para tal fin, la asociación debe investigar y preparar una ponencia y enviar a un expositor que cumpla con los requisitos que la ocasión demanda.
- El Poder Legislativo, a través de sus comisiones permanentes, convoca a representantes de las asociaciones de consumidores para que ilustren con sus opiniones a los congresistas que integran la comisión convocante. Evidentemente, la

asociación debe investigar y preparar los argumentos que serán expuestos en la sesión en la que le toque participar.

- El Poder Legislativo, y en particular su comisión de defensa del consumidor, invita a las asociaciones a participar como expositores en las audiencias públicas que se realizan en diversos puntos del país a fin de difundir información de interés para la población de cada ámbito geográfico.
- Los organismos reguladores de los servicios públicos convocan a elección de los integrantes de sus consejos de usuarios los cuales están integrados, entre otros, por representantes de las asociaciones de consumidores. Dichos consejos sesionan normalmente con periodicidad mensual y deben evaluar una serie de reportes de carácter eminentemente técnico y elaborar las opiniones que correspondan.
- Los organismos reguladores, convocan a audiencias públicas para la evaluación de temas de gran impacto económico, por ejemplo, la determinación del factor de productividad en materia de telefonía fija. La asociación de consumidores debe buscar expertos que la asesoren para elaborar una opinión sustentada que le permita participar en dichas audiencias con la solvencia técnica debida.
- Los organismos reguladores como el OSIPTEL solicitan a las asociaciones la elaboración de propuestas de trabajo conjunto

anual que guarden armonía con los lineamientos que ellos administran, lo cual demanda un trabajo específico por parte de la organización de consumidores el mismo que a su vez implica la asistencia a reuniones de planificación y la materialización de las actividades planteadas.

- El INDECOPI, como organismo competente, solicita remitir un informe detallando, de manera pormenorizada, las actividades llevadas a cabo a lo largo del año. Dicho informe se elabora utilizando un formato establecido por el INDECOPI el cual se caracteriza por ser detallista en extremo. Por tal motivo la redacción toma algunos días y requiere cruzar información de las diversas áreas, incluyendo materia presupuestal.
- El INDECOPI en cumplimiento del art. 133° convoca a las asociaciones de consumidores a integrar el Consejo Nacional de Protección del Consumidor y los representantes electos deben acudir mensualmente a las sesiones a fin de cumplir con las obligaciones dispuestas por el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).
- Diversas entidades del Estado convocan a representantes de las asociaciones de consumidores a integrar comités técnicos sobre temas altamente especializados. Estas invitaciones a las asociaciones de consumidores a buscar profesionales altamente calificados que puedan representarlas válidamente y emitir opiniones sustentadas técnicamente. De más está decir que la búsqueda de expertos con este perfil y sobre todo la aceptación de los mismos para acudir en representación de

la organización de consumidores es una tarea que demanda tiempo y esfuerzo.

- Universidades públicas, como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villareal invitan a representantes de las asociaciones de consumidores a dictar conferencias en los eventos académicos que organizan a lo largo del año.
- El Poder Judicial convoca igualmente a representantes de las asociaciones de consumidores a dictar cursos de capacitación, particularmente, los juzgados especializados en temas de mercado de la Corte Superior de Justicia.
- Las municipalidades y los gobiernos regionales invitan a las asociaciones de consumidores a realizar charlas y capacitaciones a los ciudadanos de sus correspondientes ámbitos geográficos. Por otro lado, en diversas ocasiones convocan las mismas a ser parte de las pericias y/o fiscalizaciones dentro de su plan anual de actividades.<sup>80 81</sup>

---

<sup>80</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la fiscalización llevada a cabo por la Municipalidad de Jesús María que convocó al equipo técnico de ASPEC para acompañarlas en sus operativos de fiscalización de mercados y restaurantes en el mes de febrero de 2016. Así mismo, ASPEC coordinó con el SANIPES para que sus especialistas estuvieran igualmente presentes y replicaran la noticia.

<sup>81</sup> Concurrentemente, ASPEC lleva a cabo desde hace diez años una campaña denominada “Consuma Exactitud” la misma que consiste en que, a pedido de las

La lista que acabamos de enunciar no es completa por cuanto existen otras situaciones en las cuales diversas dependencias del aparato estatal solicitan la colaboración de las asociaciones de consumidores. El denominador común que, en todos los casos, tienen las acciones desempeñadas por dichas organizaciones es que son **ABSOLUTAMENTE GRATUITAS**. Ninguna dependencia del gobierno central, los gobiernos locales o el Poder Legislativo financia las acciones solicitadas a pesar de los evidentes costos que implican para las organizaciones de consumidores.

En consecuencia, la relación Estado-asociaciones de consumidores es esencialmente asimétrica porque la labor de estas últimas es percibida como una mera “*colaboración*” y no como lo que realmente es: un trabajo altamente especializado. Sólo equilibrando la mencionada relación y asumiendo que, al igual que todas las dependencias que conforman el aparato estatal, las organizaciones de consumidores incurren en múltiples gastos para poder cumplir con los compromisos que se les demanda, el Perú podrá contar con un esquema de trabajo conjunto en el cual ambas partes, y no sólo una, obtengan beneficios. Todo trabajo debe ser retribuido económicamente y más si como en este caso se trata de requerimientos de carácter permanente que se les formula a las asociaciones de consumidores y que son luego incluidos como “*logros*” en sus

---

municipalidades, personal de la asociación acude a distintos mercados de abasto con pesas patrón estandarizadas y certificadas que les permite detectar si las balanzas están descalibradas en perjuicio del consumidor.



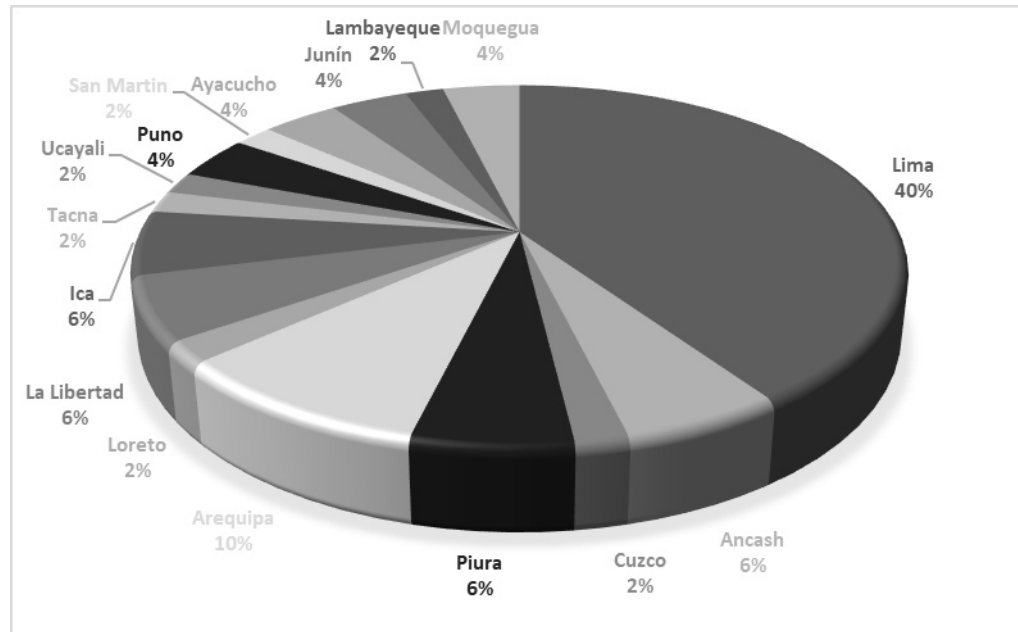
informes anuales de gestión. Para ello, al no dudarlo, es necesario reformular las disposiciones legales sobre las materias contenidas en el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).

***Ampliando la perspectiva: del ámbito de lo jurídico al ámbito de lo real***

**Número de las asociaciones existentes inscritas**

Como se ha indicado, las asociaciones de consumidores inscritas y reconocidas ante el INDECOPI son aquellas que cumplen con sus requisitos y están debidamente incorporadas en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores según la reiteradamente citada Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI (INDECOPI, 2013b). Dicho documento es un padrón que es implementado por la autoridad, el mismo que contiene los datos y referencias de las asociaciones reconocidas.

Por otro lado, es importante señalar que en el momento de que una asociación es inscrita, debe de asumir ciertas responsabilidades específicas tales como, por ejemplo, la redacción de informes anuales y reportes de resultados, de ser el caso, en cuanto se culmina con las actividades consignadas en el Plan de Trabajo de aplicación de recursos provenientes del porcentaje de las multas que se enmarca dentro del proyecto correspondiente presentado ante el INDECOPI.



*Figura 1.- Asociaciones de consumidores inscritas en INDECOPI a nivel nacional. (INDECOPI, 2017d)*

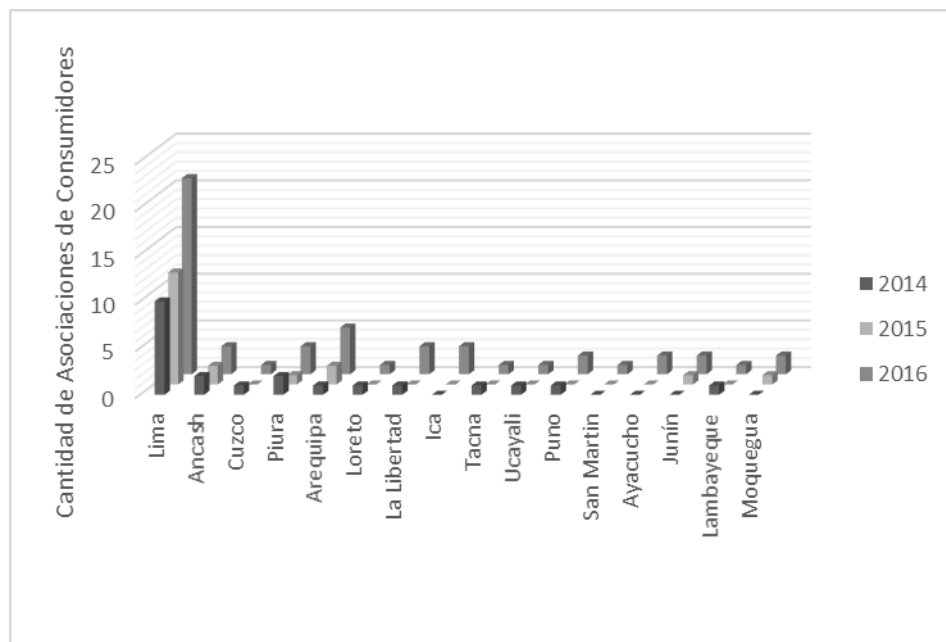
Las cifras obtenidas del Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú (INDECOPI, 2017d), señalan que en la actualidad se encuentran inscritas 52 asociaciones de consumidores a nivel nacional. Como se puede observar en la Figura 1 el 40% de ellas pertenecen a la región de Lima Metropolitana, mientras que el otro 60% se encuentran dispersas en las demás regiones del País. Tal es el caso de las regiones de Arequipa, Piura y La Libertad, las cuales representan en su conjunto el 22%. Se debe de considerar que APROC fue la primera asociación de consumidores inscrita en Perú en el año 1984 en la región de Arequipa. Sin embargo, ASPEC, con sede en Lima, es la organización que ha logrado mayores niveles de reconocimiento ciudadano debido al trabajo sostenido que viene desplegando desde 1994.

Igualmente, como es de verse en la Figura 2, durante los tres últimos años la cantidad de asociaciones inscritas ante el INDECOPI<sup>82</sup> ha aumentado entre los años 2014 y 2016 con las excepciones de las regiones de Lambayeque, Ucayali, Tacna, Loreto y Cuzco. Claramente la región con mayor porcentaje de intención de aumento es Lima, la cual entre el 2013 y el 2016 aumentó en un 100% aproximadamente. Seguidamente de ella se encuentran el caso de Arequipa que presentó una curva de crecimiento al pasar de tener tan solo una asociación inscrita en el año 2013 a cinco en el año 2016.

Si bien lo señalado anteriormente, no representa en modo alguno el grado de actividad de dichas organizaciones no gubernamentales, lo que sí indica es que el proceso de descentralización se está extendiendo lenta pero comprobadamente a nivel regional.

---

<sup>82</sup> En este punto hay que recordar que no todas las asociaciones se inscriben en el registro del INDECOPI. Algunas no lo hacen por desconocimiento y otras porque se encuentran descontentas con el trato que reciben por parte de dicha entidad. Ello implica que las cifras consignadas en el mismo son meramente referenciales y sirven al investigador para que tenga una primera aproximación al tema.



*Figura 2.- Cantidad de asociaciones de consumidores inscritas en INDECOPI por región durante los años 2014, 2015 y 2016. (INDECOPI, 2017d)*

Otro factor importante a considerar en este ítem es la cantidad de asociados inscritos por cada asociación de consumidores. Lamentablemente, a la fecha, no se cuenta con un informe estadístico fiable<sup>83</sup> que se refiera a estas cifras a pesar de ser una

---

<sup>83</sup> El caso de la mencionada ASPEC es muy ilustrativo al respecto. Hasta el 2017 la información sobre su número de asociados que manejaba la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor (INDECOPI, 2017d) era absolutamente errada y estaba referida exclusivamente a los asociados fundadores. Ello es inquietante toda vez que, anualmente, se remite a dicho órgano información pormenorizada sobre el número de nuevos asociados que se integraron a la organización durante ese período.

información de gran valor para la determinación precisa de datos como la variación anual del número de asociados y su capacidad de captar nuevos asociados.

A lo largo de los años las cifras inexactas en relación al número de asociados de tales colectividades ha sido uno de los argumentos más recurridos para desacreditar su nivel de representatividad arguyendo que no cuentan con cientos o miles de afiliados<sup>84</sup>, especialmente cuando existe de por medio un litigio.

### **Los problemas económicos**

El principal reto de cualquier organización –pública o privada- es garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Para tal efecto es indispensable contar, oportuna y permanentemente, con los recursos económicos necesarios.

---

<sup>84</sup> En puridad el número de asociados es irrelevante cuando se trata de interponer una acción legal. Ni el Código de Protección y Defensa del Consumidor ni sus reglamentos establecen exigencias cuantitativas para poder accionar válidamente. Empero, al respecto es conveniente señalar dos hechos puntuales. El primero es el efectismo que genera entre las autoridades, los medios y el público en general la aseveración de que la asociación cuenta con un número reducido de inscritos. El segundo tiene que ver, como se ha indicado anteriormente, con la escasa cultura de asociacionismo que, de manera general, impera en el Perú.

Se ha repetido con frecuencia, incluso por algunos de sus detractores, que las asociaciones de consumidores constituyen uno de los cimientos fundamentales de la sociedad para el aseguramiento de la protección de los derechos de los consumidores.

Empero, dichas organizaciones –al igual que cualquier otra– deben elaborar un plan de trabajo anual en el cual se consignent y calendaricen las actividades correspondientes, cada una de las cuales debe contar con el presupuesto respectivo.

Ahora bien, en cuanto a las fuentes de financiamiento, existen una serie de restricciones legales para las asociaciones de consumidores que, en la práctica, conspiran contra su funcionamiento y sostenibilidad<sup>85</sup>. Veamos algunas:

- i) No pueden recibir financiamiento de las empresas<sup>86</sup>;
- ii) No pueden llevar a cabo actividades lucrativas<sup>87</sup>; y

---

<sup>85</sup> Los problemas que se detallan en este punto son comunes a todas las organizaciones de consumidores latinoamericanas, incluyendo a las poderosas IDEC y PROTESTE de Brasil.

<sup>86</sup> Al respecto cabe indicar que estamos plenamente de acuerdo con esta limitación. Sin embargo, también debemos hacer notar que la prohibición de recibir dinero de las empresas normalmente no alcanza al resto de organizaciones de la sociedad civil que, con los recursos que éstas les brindan, llevan a cabo diversas y remarcables iniciativas en beneficio de la comunidad.

- iii) No pueden destinar el dinero obtenido por concepto del porcentaje de las multas, que casi siempre es el mínimo posible, a financiar los gastos de la organización.

En mérito a lo anterior las asociaciones deben ser lo más creativas posibles y buscar los recursos que necesitan en fuentes distintas a las que pueda dispensar el Estado, entre ellas:

- i. Los aportes de sus asociados que, por diversas razones, normalmente se atrasan o, simplemente, abandonan el pago de sus cuotas<sup>88</sup>;
- ii. La cada vez más escasa cooperación técnica internacional;
- iii. Los eventos sobre temas vinculados al consumo que pueden organizar;
- iv. Los materiales educativos e informativos que pueden elaborar a fin de ponerlos a la venta;

---

<sup>87</sup> Esta limitación abre una extensa zona gris en relación a las iniciativas para obtener fondos por parte de las asociaciones porque, por ejemplo, la organización de un curso de capacitación sobre atención de reclamos dirigido a las empresas prestadoras de servicios públicos, podría ser interpretado por el INDECOPI como una violación a la restricción bajo comentario.

<sup>88</sup> Entre estas razones se cuentan las siguientes: i) La búsqueda de solución a un problema inmediato que aqueja al nuevo asociado. Una vez resuelto, éste ya no se siente motivado a continuar militando en la organización; y ii) El monto y forma de pago de la membresía porque –aunque no lo sea- a muchos asociados siempre les va a parecer elevada la suma a pagar por este concepto, así como también van a sentir como una tarea ardua tanto acudir a la asociación a pagar su cuota o ir al banco a efectuar un depósito en cuenta.

- v. La asesoría especializada que pueden brindar a los consumidores que se encuentran en dificultades; etc.

Los recursos obtenidos por las vías anteriormente descritas deben ser destinados al pago de una serie de obligaciones esenciales y comunes a cualquier organización de esta índole, a saber:

- i. Pago de personal<sup>89</sup>;
- ii. Pago de alquiler del local;
- iii. Pago de los gastos de mantenimiento;
- iv. Pago de los servicios públicos;
- v. Pago de los costos que demandan la presentación y tramitación de denuncias; y
- vi. Pagos propios de la logística cotidiana (compra de útiles, procuraduría, movilidad, etc.).

### **Autofinanciamiento: El ideal de las asociaciones de consumidores**

Luego del panorama poco auspicioso que hemos reseñado en las líneas precedentes, en este ítem vamos a ocuparnos del “*deber ser*”, esto es, del ideal al que aspiran las asociaciones de consumidores.

---

<sup>89</sup> Las dificultades para cubrir este rubro son la causa principal de que muchas asociaciones basen su funcionamiento en la labor que encomiendan a los voluntarios, lo cual es otra señal manifiesta de su debilidad organizacional.



Ese ideal se resume en una sola palabra: AUTOFINANCIAMIENTO.

El autofinanciamiento implica en esencia que la organización genere por sí misma y disponga libremente de los ingresos necesarios para funcionar de manera indefinida.

¿Cómo una asociación puede autofinanciarse? No hay una respuesta única a esa interrogante. Ello depende de varios factores tales como la disposición de contribuir a la marcha institucional por parte de su membresía, el reconocimiento de que goza la institución, su red de contactos, su capacidad para administrar recursos de la manera más óptima posible, etc.

Sin embargo, lo que sí es obvio es que los primeros años de funcionamiento –en los que difícilmente la organización puede contar con las fortalezas antes mencionadas- son los más difíciles.

Por ello es que, desde un inicio, los directivos de la asociación deben comprender que una de sus primeras tareas es construir los cimientos para el ansiado autofinanciamiento.

Éste se consigue garantizando ingresos que no dependan de variables externas sino de la propia organización. Por definición tales recursos son los provenientes de las cuotas de los asociados y, en tal virtud, es muy importante concebir y mantener un sistema administrativo para captar y mantener su preferencia.

Sólo así se logrará que sus aportes continúen por tiempo indefinido.

Otra opción es brindar servicios a terceros y cobrar por ellos. Por ejemplo, por atención y orientación a consumidores que sufren un problema, por la elaboración de cartas en representación de ellos, por acompañarlos a diligencias de conciliación con los proveedores, etc.

Las actividades de difusión e información también pueden generar ingresos. Por ejemplo, la elaboración de materiales educativos y la organización de eventos sobre los temas vinculados a la protección del consumidor.

Igualmente, la búsqueda y presentación de proyectos innovadores a las agencias de cooperación internacional, aunque sea para obtener recursos pequeños es siempre recomendable porque ayuda a la organización –siempre que cumpla con los objetivos y plazos acordados- a construir una imagen ante los cooperantes que cada vez estarán más dispuestos a asignarles en futuras convocatorias montos mayores.

Finalmente, la interposición de denuncias, con todos los problemas que acarrea y que se han explicado *in extenso* en la presente tesis, es una vía que, cuando menos, merece ser evaluada.

Como se aprecia, la generación y obtención de recursos que garanticen el financiamiento de las operaciones de la asociación y, por ende, su sostenibilidad es una tarea primordial que sólo puede llevarse a cabo a lo largo del tiempo. En tal sentido, la planificación y constancia son esenciales.

### **Corroborando lo afirmado: el caso de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)**

Luego de haber analizado y comentado los alcances de la legislación vigente, hemos creído conveniente dedicar un Capítulo a esta organización. Ello a fin de evaluar, sobre la base de un caso real y emblemático, el modo en que, a pesar de las múltiples restricciones, una organización de este tipo busca tenazmente subsistir<sup>90</sup> a fin de seguir brindando sus servicios a la comunidad.

El 25 de noviembre de 1994 se fundó en la ciudad de Lima la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios mayormente conocida por sus siglas como ASPEC, considerándose la asociación de consumidores más antigua del país con actividad ininterrumpida.

Con arreglo al Artículo Tercero de su Estatuto (ASPEC, 1994), se indica que su objetivo es “difundir y defender los

---

<sup>90</sup> Nótese que hemos empleado el verbo “*subsistir*” que, por las circunstancias explicadas, es precisamente lo que hacen todas las asociaciones de consumidores del país, incluyendo ASPEC.

derechos de los consumidores buscando la mejora de la calidad y condiciones de vida de los consumidores”.

Los servicios que ASPEC brinda a la comunidad son esencialmente los siguientes:

- **Difusión de información:** Su objetivo es que los consumidores conozcan sus derechos para que puedan hacerlos valer. El medio empleado es la plataforma informativa de ASPEC que utiliza los canales siguientes:
  - **Radio:** Programa “*La voz del consumidor*” de lunes a viernes en Radio Nacional.
  - **Televisión:** Secuencia “*Alerta consumidor*” los lunes, miércoles y viernes en TV PERÚ, hasta diciembre de 2017.
  - **Medios impresos:** Revista bimensual “*Consumo respeto*” que lleva 63 ediciones y publicaciones varias como libros, folletos y manuales.
  - **Página web:** Se actualiza a diario con información nacional e internacional. Su dirección es: [www.aspec.org.pe](http://www.aspec.org.pe)
  - **Redes sociales:** Facebook, Twitter, Instagram y Flickr.
  - **Actividades de incidencia:** En las ferias itinerantes “*Expoconsumo*” y “*El patio del consumidor*” que se organizan periódicamente. (ASPEC, 2015b, 2015a, 2016, 2017b, 2017a) (Diario Correo, 2015b, 2015a, 2018; Diario El Comercio, 2015, 2016, 2017; Diario Exitosa, 2015, 2017a, 2017b; Diario Expreso, 2017; Diario Gestión, 2015, 2017; Diario La Razón, 2017; Diario La República, 2017, 2018; Diario Ojo, 2017; Diario Publimetro, 2015; Diario UNO, 2015b, 2015a)

- **Absolución de consultas de los usuarios:** Sobre servicios públicos domiciliarios, servicios financieros, transporte, educación, seguridad de productos, etc. La atención se realiza en diversas modalidades como son: de manera presencial en la sede institucional, por teléfono, por correo electrónico o a través de las redes sociales antes mencionadas.
- **Acciones legales por intereses colectivos o difusos**<sup>91</sup>: Como se ha explicado, las asociaciones de consumidores como ASPEC están legitimadas para accionar en caso de violación de los derechos de los consumidores, incluyendo acciones por intereses **colectivos**<sup>92</sup> y **difusos**<sup>93, 94</sup>.

Las denuncias correspondientes se presentan y tramitan ante el INDECOPI<sup>95</sup> que es la autoridad administrativa competente en materia de consumo. El impacto social de muchas de ellas ha sido notable y ha concitado la atención permanente de los medios de

---

<sup>91</sup> (ASPEC, 2017b)

<sup>92</sup> Cuando se puede identificar a la colectividad agraviada. Ejemplo: Los propietarios de un conjunto habitacional que recibieron viviendas de calidad inferior a la pactada.

<sup>93</sup> Cuando no se puede identificar a la colectividad agraviada. Ejemplo: Los consumidores que fueron víctimas de publicidad engañosa a través de los medios masivos de comunicación.

<sup>94</sup> (Diario Gestión, 2018a, 2018b)

<sup>95</sup> Ante sus comisiones de **protección al consumidor** cuando se trasgrede alguno de los derechos contenidos en el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) y de **fiscalización de la competencia desleal**, cuando se trata de publicidad que viola el principio de veracidad.

comunicación<sup>96</sup>. Es conveniente señalar que muchas denuncias no llegan a ser formalizadas como tales ante el INDECOPI sino que se traducen en campañas mediáticas cuyos resultados se visibilizan con mayor prontitud<sup>97</sup>.

Cabe indicar que ASPEC organiza y participa constantemente en diversos eventos académicos y audiencias públicas, así como en los programas más importantes de radio y televisión del país. Ésa es la razón por la que, en la actualidad su canal YouTube cuenta con más de 1178 videos con las principales entrevistas y reportajes que sus voceros han protagonizado en TV.

El prestigio de ASPEC ha trascendido fronteras y por ello, a nivel internacional, ASPEC forma parte de:

i. **Consumers International:** ASPEC integra su Consejo Directivo;

---

<sup>96</sup> Un caso emblemático y reciente es el de Pura Vida. Al amparo de la denuncia públicamente interpuesta por ASPEC es que el INDECOPI pudo expedir una medida cautelar disponiendo el cese de la comercialización del mencionado producto hasta que se resolvieran ante la DIGESA los cuestionamientos referidos a su etiquetado inexacto que inducía a error a los consumidores sobre la verdadera naturaleza del producto.

<sup>97</sup> El caso de las conservas de pescado procedentes de China y contaminadas por el peligroso parásito anisaki es una clara muestra de ello. La presión mediática de actores como ASPEC –que desde el primer día y antes que muchos medios de comunicación difundieron el tema en las redes sociales- contribuyó a que, a pesar de sus reparos, el entonces Ministro de la Producción se viera precisado a anunciar públicamente el cese del Director Ejecutivo del SANIPES y la reestructuración de dicha entidad.

- ii. **OCLAC:** ASPEC es miembro fundador e integra su Comité Coordinador;
- iii. **Grupo Andino de Consumidores:** ASPEC es miembro fundador y lo integra en representación de las organizaciones de consumidores del Perú; y
- iv. **Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor** (Comunidad Andina, 2009b): ASPEC la integra en representación de las organizaciones de consumidores del Perú.

ASPEC es la única organización peruana que forma parte de las mencionadas entidades internacionales.

Entre sus principales logros destacan los siguientes:

- Ingreso y salida de vehículos libres de pago al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez gracias a la implementación de un carril destinado a tal fin que originalmente no existía;
- Suspensión del cobro de un impuesto derogado a los ciudadanos por parte de los Registros Públicos cuya finalidad era la compra de máquinas de escribir para la mencionada institución;
- Reducción del costo del pasaporte de 60 dólares a 10 dólares para lo cual se tuvo que litigar ante el Poder Judicial por cerca de seis años;
- Reducción del costo del DNI de 32 soles a 23 soles;
- Eliminación de la exigencia de Libreta Militar;
- Retiro de los aceites “*light*” por ser un engaño a los consumidores;

- Aceptación del “Petitorio de los consumidores” por parte de la cadena Ripley;
- Validación de oferta hecha a consumidores de promoción nocturna de la cadena Plaza Vea;
- Elaboración de investigación, validada por dos laboratorios acreditados, que demostró que los consumidores peruanos están consumiendo alimentos envasados con insumos transgénicos;
- Elaboración de diversos estudios sobre productos diversos como el uso de plaguicidas sintéticos en los alimentos y el uso de metales pesados en cosméticos y de joyería;
- Impulso a la creación de la Comisión de Defensa del Consumidor en el Congreso de la República;
- Eliminación del cancerígeno bromato de potasio en la harina utilizada para la fabricación de pan;
- Constitución de grupo de trabajo multisectorial (Estado, vendedores de automóviles y consumidores) para promover la seguridad de los vehículos que se comercializan en el Perú;
- Eliminación del cobro indebido de 12% por concepto de *“cobro por afianzamiento de la seguridad energética (CASE)”* en los recibos de luz para financiar el Gasoducto sur Peruano;
- Compromiso de las principales cadenas de comida rápida para exigir a sus proveedores de carne que acreditan que sus productos están libres de antibióticos administrados de manera indiscriminada (campana #Antibioticos fuera del menú);



- Cambio de denominación de las “*leches evaporadas*” por la denominación correcta, esto es, “*mezcla láctea compuesta*”;
- Elaboración del aplicativo móvil nutrimental “*NutriAPP*” para que, al momento de comprarlos, el consumidor sepa el porcentaje de azúcar, sal y grasas que poseen los alimentos envasados
- Publicación de Directiva por parte del OSIPTEL prohibiendo la venta de teléfonos móviles “*atados*” a determinada compañía de telecomunicaciones;
- Pre publicación de Directiva por parte del OSIPTEL prohibiendo el cobro de decodificadores en los servicios de televisión por cable; y
- Reconocimiento del derecho de los consumidores de ingresar a las principales cadenas de cines con alimentos comprados fuera de dichos establecimientos.

En cuanto a campañas, las de mayor recordación son las siguientes:

- **Dame mi vuelto** sobre la obligación de las empresas y del Estado de entregar el cambio (vuelto) completo al público y evitar el “*redondeo*” de precios en perjuicio del consumidor;
- **Riesgos para la salud del formaldehído** que se utiliza indiscriminadamente en los laceados de cabello;
- **Riesgos para la salud de la carragenina** en una gran cantidad de alimentos envasados, cuya presencia ni siquiera es informada de manera inteligible;
- **Presencia de metales pesados en juguetes, útiles escolares, cosméticos y productos de joyería** que, entre

otros, pone en riesgo la salud y seguridad de los consumidores más vulnerables como son los niños; etc.

Igualmente, a lo largo de los años, ASPEC ha liderado y promovido la expedición de varias normas legales en beneficio de los consumidores, tales como:

- Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República, 2010b);
- Ley N° 30021 – Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-SA (Congreso de la República, 2013; MINSA, 2017);
- Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI - Reglamento de la leche y productos lácteos (Congreso de la República, 2017);
- Reglamento del uso del cacao y sus productos derivados, como el chocolate (en elaboración); y
- Ordenanzas municipales para promoción de *“loncheras saludables”* en colegios públicos.

Resulta evidente que las acciones emprendidas por ASPEC que nos hemos permitido reseñar en el presente Capítulo, le han ahorrado a las economías de los ciudadanos varios MILLONES DE NUEVOS SOLES. Sin embargo, cabe formularnos dos cuestiones: i) qué ha recibido en contraprestación dicha asociación; y ii) Si, como resultado de las actividades desplegadas, ha alcanzado el tan ansiado AUTOFINANCIAMIENTO al que nos referíamos en el acápite 4.8.4 de la presente tesis.

En lo referido a la primera interrogante la respuesta es negativa. A pesar del largo y complejo trabajo desplegado, las amenazas y denuncias de las que ha sido objeto y la indiferencia de las autoridades que ha debido enfrentar, la asociación no ha recibido por parte del Estado ni tampoco de la comunidad un reconocimiento que se traduzca en recursos concretos que coadyuven al sostenimiento de la organización.

En lo que atañe a la segunda cuestión, la respuesta es lamentablemente la misma que la anterior. Ello debido a, por lo menos, razones, a saber:

- El número de asociados aportantes se reduce permanentemente; y
- Como se ha explicado, los porcentajes de las multas que asigna el INDECOPI son siempre el mínimo posible y el trámite para cobrarlos es largo y complejo. Si a ello se suma el hecho que los procesos administrativos que los generan toman años, se entiende que dichos recursos –en razón de su monto impredecible y su oportunidad de pago indeterminada- no pueden ser tomados en cuenta cuando se arma el presupuesto anual institucional.

Por tanto, haciendo un simple balance resulta que el tiempo y recursos invertidos superan los ingresos aportados por los asociados, así como también los que provienen del Estado al amparo del marco legal vigente, el mismo que se cuestiona en el presente trabajo. Ésa es la razón por la que afirmamos que las asociaciones de consumidores en el Perú, incluyendo ASPEC, están inexorablemente obligadas a buscar, de manera permanente,

fuentes de financiamiento en otras entidades, tanto nacionales como extranjeras –que se canalizan en forma de proyectos- para el desarrollo de actividades específicas durante períodos de tiempo que normalmente duran unos cuantos meses. Culminado el proyecto, la historia vuelve a comenzar con la incertidumbre y los problemas administrativos, financieros y de personal que tal situación trae consigo y que ocasionan una constante pérdida de profesionales capacitados que, comprensiblemente, buscan centros de trabajo que les ofrezcan una mayor seguridad laboral.

Por eso, al inicio del presente Capítulo, hablábamos de la situación de *subsistencia* que caracteriza a todas las asociaciones de consumidores. Pues bien, aunque parezca una historia de éxito, el caso de ASPEC, la más poderosa organización de este tipo en el país, es un claro ejemplo que corrobora de manera palmaria la hipótesis de trabajo que inspira la presente tesis.

En consecuencia, si las disposiciones referidas a las asociaciones de consumidores consignadas en el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) no se modifican en algunos aspectos puntuales o no se expide una ley que verdaderamente fomente la sostenibilidad de dichas organizaciones, el desolador panorama descrito continuará siendo el mismo e incluso podrá empeorar en detrimento de las mencionadas asociaciones.

## ***1.2. Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema***

A continuación nos permitimos glosar los comentarios de algunos autores, la mayoría de los cuales concuerda con los problemas identificados y descritos anteriormente a lo largo del presente trabajo e incluso proponen medidas innovadoras e impensables hace algunos años como la posibilidad de que proveedores y asociaciones de consumidores puedan trabajar conjuntamente en relación a objetivos específicos sin que ello implique en lo absoluto comprometer la independencia que les es propia a tales colectividades.

### ***1.1.21. Roca S. y Céspedes E. (2011), “La Ley y las prácticas de protección al consumidor”***

Los autores parten de la premisa de que las asociaciones de consumidores no reciben ninguna subvención económica por parte del Estado para su funcionamiento (Céspedes & Roca, 2011). Por tal motivo, en el año 2002, mediante Ley N° 27846 (Congreso de la República, 2002b), se estableció que: “los Consejos Directivos del INDECOPI, OSINERGMIN, SUNASS, OSIPTEL y OSITRAN, podían celebrar convenios de cooperación con las asociaciones de consumidores reconocidas para disponer de hasta el 50% de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidas por ellas”.

En esta línea los autores (Céspedes & Roca, 2011) consideran que dado que las asociaciones de consumidores no tienen presupuesto por parte del Estado, la norma establece también que los consejos directivos del Indecopi y organismos citados podrán celebrar convenios de cooperación con las asociaciones de consumidores reconocidas, para disponer de hasta

50 por ciento de las multas administrativas impuestas en los procesos por ellas promovidas.

Por tanto, a nuestro entender, este monto debía destinarse al financiamiento de publicaciones, labores de investigación, información y educación de los consumidores, estando prohibido mediante Resolución N° 064-2004-INDECOPI/DIR (INDECOPI, 2004b), destinar los mencionados fondos para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de las propias asociaciones. Circunstancia que representa un problema para ellas que disponen de medios muy limitados para cubrir sus gastos de operación y mantenimiento.

Es así que concluyen que las leyes no son favorables para estas organizaciones, poniendo en riesgo su sostenibilidad. Roca y Céspedes (2011) afirman que: “El marco legal no favorece la asociatividad y sostenibilidad de las asociaciones de consumidores, en tanto no establecen mecanismos que les permitan contar con recursos que ayuden a su funcionamiento” (p. 520).

En opinión de los autores (Céspedes & Roca, 2011), las asociaciones de consumidores, para aliviar este problema, buscan cambiar la ley para flexibilizar el destino del 50% de las multas, de modo que puedan aplicarse a la cobertura de sus necesidades básicas y para lograr que las contribuciones sean duraderas.

Finalmente, Roca y Céspedes (2011) señalan que:

“Las asociaciones de consumidores están buscando que se cambie la ley para flexibilizar el destino de 50 por ciento de las

multas para cubrir sus gastos de operación y mantenimiento; así como para lograr que las contribuciones tengan un carácter más permanente y menos discrecional.” (p. 517)

**1.1.22. Julio Durand Carrión (2018). “La real dimensión de las asociaciones de consumidores en el Perú”.**

El autor (Durand, 2018), tomando como base la Resolución N° 0219-2018/SPC-INDECOPI, sobre el caso de los cines, y la participación de la ASPEC que, como es de dominio público, fue la organización que interpuso la denuncia; pone sobre la palestra la pertinencia de la participación de este tipo de asociaciones en las tareas de protección del consumidor, abordando también el porcentaje de hasta el 50% de la multa que pueden llegar a percibir por acciones iniciadas y ganadas por ellas.

En su opinión (Durand, 2018), las referidas organizaciones cumplen un rol fundamental de cooperación con el Estado que les delega diversas funciones en razón de su falta de capacidad operativa y administrativa para monitorear todo el mercado en defensa de los consumidores y por su rol activo y participativo en el sistema de protección al consumidor, promoviendo la cultura de consumo. En este sentido, Durand (2018) señala que las asociaciones:

“coadyuban a la labor que por antonomasia le correspondería al estado y que este sin embargo por no tener la capacidad operativa y administrativa para poder cubrir todo el mercado, podríamos decir que delega en las asociaciones de consumidores esta función a fin de que estas complementen la función estatal de vigilancia de mercado.” (p. 1 )

En armonía con lo anterior, sus acciones deben desarrollarse respetando las normas vigentes, dentro del ámbito de sus atribuciones y atendiendo a su institucionalidad, evitando obstruir la labor empresarial y, más bien trabajando de la mano con dichos gremios.

Es de esperarse que obviamente las acciones de las asociaciones de consumidores se desarrollen dentro del estricto cumplimiento del marco legal, conforme a sus atribuciones y sobre todo la institucionalidad, de manera que su trabajo se entienda como la defensa de los interés ciudadanos en la protección al consumidor promoviendo a su vez cultura de consumo, sin que ello signifique crear barreras u obstaculizar la labor empresarial, sino muy por el contrario, nada quita que una asociación pueda trabajar de la mano con los gremios empresariales , en la promoción de un mercado más competitivo, y en el desarrollo de buenas prácticas corporativas y de negocio. (Durand, 2018)

Igualmente, el autor sugiere que las asociaciones de consumidores podrían trabajar en conjunto con los gremios empresariales apuntando a un solo fin: El respeto a los derechos de los consumidores. Durand (2018) señala: “Las asociaciones pueden establecer alianzas estratégicas con los gremios, en la búsqueda de prácticas de respeto a los derechos de los consumidores, sin embargo esta es una vertiente que no se ha explotado”. Siendo que en esta labor, el Estado (representado por el INDECOPI) deba cumplir el rol de articular dicha propuesta, a fin de que junto (estado, asociaciones de consumidores y empresa), puedan trabajar armónicamente en propósito de un mercado competitivo y de respeto a las leyes.



*“INDECOPI como institución tutelar de la protección al consumidor, por mandato constitucional, puede ser el gran articulador de esta propuesta, de tal manera que juntos, el estado, los consumidores organizados y las empresas a través de sus gremios, podamos trabajar juntos, en la búsqueda de un mercado creciente y competitivo y de pleno respeto a las reglas del propio mercado”.* (Durand, 2018)

En lo que respecta a la participación de las asociaciones de consumidores, a manera de antecedente, el autor trae a colación los montos en porcentaje que percibían estas organizaciones, indicadores que en sus inicios partieron de 30 a 40% pero que, con el transcurso de los años, comenzaron a descender sorprendentemente marcando un 5 a 10%, sin explicación ni justificación alguna. Durand (2018), afirma: “hubo un tiempo donde el porcentaje bordeaba los 30 o 40%, posteriormente, el INDECOPI bajo este monto, hasta 5 a 10%, hasta que se establecieron ciertas reglas de graduación objetiva”. A casusa de ello, a fin de realizar una graduación objetiva, el INDECOPI mediante la Directiva N° 009-2013/DIR-INDECOPI, reguló el reconocimiento y participación de estas organizaciones y determinó el procedimiento e indicadores (naturaleza del caso, gravedad, grado de participación, complejidad e impacto en el mercado) para fijar el porcentaje de multa a su favor<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> No obstante, a nuestro criterio, a pesar de la Directiva, no ha variado favorablemente en nada el monto del porcentaje asignado, por el contrario, con la Directiva N° 006-2017/DIR-COD – “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, se desincentiva a las Asociaciones de Consumidores a participar en cooperación con el

**1.1.23. Orrego, María (2017). “Reformas a la Ley del Consumidor y las asociaciones de consumidores”.**

La autora (Orrego, 2017) considera que en tanto los recursos necesarios no le sean suministrados a las asociaciones de consumidores, se mantendrá el desequilibrio en la relación de consumo. Orrego (2017), afirma: “Mientras las Asociaciones de Consumidores no cuenten con los recursos necesarios para litigar al más alto estándar, continuaremos con las asimetrías propias de la relación de consumo, que tal como lo hemos señalado tantas veces, se extiende incluso al proceso”.

Considera que las asociaciones de consumidores no poseen los fondos necesarios para competir con las grandes empresas, al punto que llegan a litigar sin poder pagarles a sus asesores, peritos, investigadores, etc. Orrego, M. (2017) señala que:

---

INDECOPI (en virtud al Convenio de cooperación interinstitucional) iniciando denuncias por intereses colectivos y/o difusos, toda vez que esta norma, en el numeral 4.5.1. declara improcedente una denuncia cuando verse sobre los mismos hechos analizados en un procedimiento en trámite iniciado por el propio INDECOPI. En este caso, luego de declarada la improcedencia, la Comisión de Protección al Consumidor (CC) N° 2 remitirá copia de la denuncia a la CC3, en calidad de denuncia informativa. Es decir, se comunican entre las diversas áreas del INDECOPI pero la asociación denunciante permanece en la incertidumbre absoluta porque a ella no le informan nada, lo cual viola el debido proceso. Y, peor aún, no le reconocen los costos del procedimiento (honorarios del abogado). En conclusión, tal parece que las acciones del INDECOPI apunta a “eliminar” a estas organizaciones, pues, sin fondos para su mantenimiento y el de sus colaboradores (abogados especialistas, investigadores, etc.), camina en dirección a la liquidación.

“frente a una demanda colectiva en contra de la industria (llamaremos así a los proveedores en general), las asociaciones de consumidores contratan abogados que cobran contra el resultado del juicio; la industria, en cambio, cuenta con recursos (a veces incluso con los que se ha quedado de los propios consumidores) para contratar a los mejores abogados de la plaza, a quienes por cierto contrata y paga desde el inicio del encargo. Con la misma ventaja cuenta en materia de informes en derecho que sustentan sus tesis e informes económicos, incluso extranjeros (solo por mencionar algunas ventajas).” (p. 1)

En particular, respecto a su país, la autora refiere que se dieron casos en que a pesar que las asociaciones ganaron por demandas colectivas, no se les otorgó costas, por ende, no se reconoció los honorarios de los abogados.

Hay casos emblemáticos en Chile, en que aun cuando las asociaciones de consumidores resultaron ganadoras en demandas colectivas, no se condenó en costas a la industria, con lo que los abogados, que trabajaron hasta por seis años en obtener sentencias favorables, no recibieron suma alguna de honorarios. (Orrego, 2017)

En su opinión, que compartimos, esta circunstancia debilita visiblemente la defensa de los derechos de los consumidores.

A manera de solución, en el proyecto de la “Ley de fortalecimiento del SERNAC” -que, en términos muy generales, es el equivalente al INDECOPI peruano- se consideró una propuesta de solución a este problema, a través de la fijación de un porcentaje de la sanción (que

consiste en la “*restitución*” amparada en la Resolución que pone fin a la controversia) por concepto de costas y gastos de las asociaciones, pagados por los proveedores.

Refiere la autora que, se planteó esta medida con la finalidad de equilibrar a las partes en conflicto a fin de que los juicios se realicen en igualdad de condiciones. No obstante, esta propuesta fue finalmente desestimada por el Poder Ejecutivo.

Orrego, M. (2017) considera que, para superar la problemática que viven las asociaciones de consumidores, se requiere regulación expresa de costas con un rango que permita al juez fijar costas a favor de estas organizaciones en caso de obtener sentencias favorables o acuerdos.

Con esta propuesta, la autora considera que se reducirían los acuerdos como primera solución a los conflictos, y de no llegar continuarían hasta la Corte Suprema en casos en los que no se logre acuerdos favorables para los consumidores.

Finalmente, la autora (Orrego, 2017) señala que los mecanismos antes mencionados no solucionarán totalmente el problema que enfrentan las asociaciones de consumidores para garantizar su funcionamiento. Sin embargo, de implementarse adecuadamente, constituirán un gran avance.

**1.1.24.Llovet, Juan (1991), “Las asociaciones de consumidores y usuarios, y la sanidad”**

La incapacidad de autofinanciamiento, es un problema que aqueja a las asociaciones de consumidores. El autor (Llovet, 1991) sostiene al respecto:

“Las asociaciones de consumidores y usuarios españoles son ciertamente fruto de iniciativas de la sociedad civil. Pero este marchamo funcional está subordinado a su marcha heteronomía respecto al estado, que ha dado la plataforma legal para su emergencia y, sobre todo, les aporta el auxilio financiero esencial para su mantenimiento” (p, 166).

Refiere que, en España, por ejemplo, ellas cuentan con subvenciones oficiales que, en 1981, bordearon los 50 millones de pesetas, ascendiendo por año, hasta llegar a 500 millones de pesetas en 1988, año en que se dictó la Orden Ministerial sobre normas para el apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Afirma que el número de asociados y los programas que desarrollan, son en medida los referentes para la asignación de subsidios. Llovet (1991), señala: “los criterios para la asignación de los subsidios son el volumen de asociados, el grado de implantación territorial, los programas en ejecución por sectores específicos y prestaciones, etc.” (p, 170)

Entiende las dificultades que entrañan para las asociaciones la generación de recursos propios (por suscripciones mediante cuota de sus asociados). Muchas veces estas organizaciones no cuentan con presupuestos que permitan sostenerlos.

**1.1.25. Lowenrosen, Flavio (2018). “¿Qué son las asociaciones de consumidores?, ¿Qué funciones tienen?, ¿Qué requisitos deben tener?, ¿Cuáles están inscritas a nivel nacional?, ¿Dónde se las puede contactar?”**

El autor (Lowenrosen, 2018) señala que “las asociaciones de consumidores, son entidades para-públicas que tienen por finalidad llevar a cabo diversas actividades en pos de educar, informar, capacitar, proteger y representar en sede administrativa a los usuarios y consumidores” (p. 1). Fueron reconocidas por ley en 1993 (Ley 24.243, modificada por la Ley 26.36) y, un año después, mediante reforma de 1994, fueron reconocidas en la Constitución Nacional Argentina.

De la misma manera, señala que al ser dual el régimen argentino, estas organizaciones contribuyen con el Estado en su función de tutela y protección a los consumidores. Es por ello que las acciones colectivas pueden ser ejercidas por entidades estatales (Ministerio Público, Defensor del Pueblo, etc.), así como también por las referidas asociaciones (organizaciones no estatales). (Lowenrosen, 2018)

**Contrario sensu, a estas posiciones a favor de nuestra propuesta, citaremos aquellas que, se encuentran en contra:**

La doctrina peruana no se caracteriza precisamente por la abundancia de trabajos académicos referidos a las asociaciones de consumidores cuya problemática es abordada, más bien, en forma marginal. Empero, la mayoría de autores coinciden en criticar el modelo peruano que permite a éstas participar de un porcentaje de las multas impuestas a los proveedores que infringen la normativa vigente.

**1.1.26. Santiago Roca, (2010). *“Concepción y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: Un análisis comparado con México, EE.UU., Brasil y Suecia.***

El autor (Roca, 2010) retrata la realidad que viven las asociaciones de consumidores en el Perú frente a países en donde el estado apoya a estas organizaciones a fin de que puedan cumplir con su rol (proteger) a favor del ciudadano (consumidor). Roca (2010) señala que:

“En Suecia, Brasil y los Estados Unidos, las asociaciones de consumidores reciben fondos públicos para sus operaciones y actividades, cuestión que no ocurre en el Perú. La Ley peruana permite, sin embargo, que las asociaciones de consumidores reciban hasta el 50% de las multas impuestas por la CPC, en los casos que ellas patrocinan”. (p.16)

Asimismo, precisa la utilidad que se le da al porcentaje de la multa otorgado a las asociaciones de consumidores, el mismo que no es susceptible de ser destinado para cubrir gastos operacionales o de personal. Roca (2010) indica que:

“Estos desembolsos se hacen solo contra gastos de materiales educativos y no para cubrir las operaciones y el personal de la asociación. En todas partes del mundo las asociaciones de consumidores denuncian el incumplimiento de la ley, las malas prácticas y las conductas indebidas tanto del sector privado como del sector público, y defienden a los consumidores en conflictos de consumo colectivos e intereses difusos.” (p.16)

**1.1.27. Galván, Gustavo (2014). “Las Asociaciones de Consumidores en Lima: Desarrollo y Limitaciones”.**

El autor (Galván, 2014) establece que la forma como las asociaciones de consumidores financian su labor no es la más apropiada para alcanzar la finalidad para la que fueron concebidas. De manera indirecta, el esquema vigente propicia que dichas organizaciones se vean, las más de las veces, en la necesidad de aceptar la caridad de personas que tengan interés en fomentar la difusión y protección de los derechos del consumidor, alternativa que resulta poco coherente en el sentido que las acciones que realizan sirven en muchas oportunidades para que el Estado tome medidas sobre actos que, a pesar de ser perniciosos en extremo, pasaban por completo desapercibidos.

Podemos especular respecto de los motivos por los cuales las asociaciones de consumidores no tienen mayor desarrollo. Estas entidades,



siendo asociaciones civiles sin fines lucrativos deben sostenerse con las cuotas que aporten sus asociados, por lo que debido al nivel de gastos que puede requerir su actividad necesitarían contar con un importante número de asociados para poder operar. En caso contrario, estas entidades para subsistir deberán recurrir a fuentes externas, tales como donaciones de sectores interesados en la difusión y protección de los derechos del consumidor. (Galván, 2014)

**1.1.28. Bardales, Enrique (2009). “Entendiendo a las Asociaciones de Consumidores: El caso Peruano”.**

El autor (Bardales, 2009) reconoce la importancia de las asociaciones de consumidores y es, igualmente, un crítico del sistema. Refiere que en el Perú existen diversas organizaciones de este tipo, sin fines de lucro, cuyo fin específico es proteger y tutelar los derechos de los consumidores, con sustento en las normas de protección al consumidor y normas publicitarias. No obstante, los consumidores y proveedores no están al tanto de su participación en los procesos que promueven. En adición Bardales (2009) señala que:

“En ese sentido, la existencia de estas asociaciones se justifica en el entendido que el consumidor es la parte débil de la relación comercial y se encuentra necesitado de apoyo permanente para el cuidado de sus intereses. Sin embargo, los consumidores y empresarios, testigos de este accionar, de modo mayoritario desconocen como participan estas en los procesos administrativos que promueven.” (p. 1)

Desconocimiento que, a su entender, se configura también en la petición a la entidad administrativa del porcentaje de multa que la asociación solicita además de su pretensión principal, en virtud al Convenio de cooperación interinstitucional respectivo y vigente suscrito para tal fin por dichas colectividades con el INDECOPI. En ese contexto es absolutamente razonable que las asociaciones soliciten la sanción pecuniaria más elevada que pueda imponer la autoridad al proveedor denunciado toda vez que, al menos en teoría, ello implicará un porcentaje más alto a su favor. Así mismo Bardales (2009) refiere que:

“En efecto, para iniciar denuncias las asociaciones realizan una investigación del mercado, la que puede consistir, por ejemplo, en búsqueda de errores de rotulado, e inmediatamente proceden a presentar denuncias en las que adicionalmente a la pretensión principal, que es la corrección del error u omisión, se acompaña el pedido secundario, que es la parte que le corresponde de la eventual multa.” (p. 1)

A criterio del autor, un hecho poco conocido es que las asociaciones solicitan su participación del porcentaje de multa por las acciones realizadas en virtud del convenio de cooperación Interinstitucional INDECOPI y con el fin de tener un alto porcentaje piden que se impongan a las empresas la sanción más alta.

Respecto al procedimiento de solicitud del porcentaje de la multa, el autor considera que existen dos modalidades: i) transparente: de manera expresa porque se hace mención al porcentaje de la multa; y ii) Discreta o menos franca: de modo sofisticado porque se remite al acuerdo de Cooperación Interinstitucional.

Consideramos que si se desea criticar el modelo, la “*franqueza*” o lo que realmente es “*la forma de solicitarlo*”, resulta irrelevante debido a que se trata de una petición estrictamente jurídica y, en tal virtud, la cita de la norma legal pertinente es lo más indicado y recomendable. Si llegamos al extremo de cuestionar y cubrir con un barniz de duda o clandestinidad una solicitud tan concreta como la petición del porcentaje al que la asociación tiene derecho, sólo porque la expresó por escrito de tal o cual manera, entonces queda en evidencia que la presunta importancia que tienen para el autor las citadas organizaciones no pasa de ser una mera declaración de cliché tal cual lo hacen los gremios empresariales –como el de alimentos envasados- con cuyos miembros más conspicuos se enfrentan a diario las mencionadas asociaciones.

En el caso de ASPEC, a cuyos archivos tenemos acceso por obvias razones, la petición del porcentaje se formula con arreglo al siguiente párrafo-tipo:

**“OTROSÍ DECIMOS:** Que, solicitamos se cumpla lo dispuesto en la Ley N° 27846, artículo 3°; Resolución N° 048-2001-INDECOPI, artículo 6°; Resolución N° 074-2003-INDECOPI/DIR; Directiva N° 001-2003- INDECOPI/DIR y en el Convenio Interinstitucional N° 012-2001/CC, ADDENDUM 01.

Asimismo, solicitamos la aplicación del Art. 156. 1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor referente al porcentaje de la multa en virtud al citado Convenio de Cooperativa Institucional celebrado con INDECOPI”.

Como se aprecia, en todos los procesos seguidos ante el INDECOPI por dicha organización, se cita no sólo la norma legal pertinente sino también se formula el pedido de manera expresa por dos razones:

- a) Para que la autoridad no tenga la menor duda sobre la naturaleza del mismo de modo que se pronuncie específicamente sobre él; y
- b) Porque se trata de una solicitud transparente y apegada estrictamente a la ley.

Otro problema que identifica el tratadista tiene que ver con la supuesta “*desnaturalización*” de los convenios de cooperación interinstitucional debido a que permite que las asociaciones de consumidores lleguen a una transacción extra proceso a fin de cobrar costas y costos de manera inmediata. Respecto a esto Bardales (2009) señala que:

“El problema, que identificamos con estos Convenios de Cooperación Interinstitucional no es la posibilidad de compartir una multa, pues resulta loable la preocupación por el interés final de los consumidores, sino es la desnaturalización de estos convenios, pues permite situaciones inaceptables como por ejemplo los acuerdos de transacción a través de los cuales las asociaciones de consumidores llegan a una transacción extra proceso con el denunciado (en el que se incluye el compromiso de corrección) y cobran sus costas y costos en menos de tres semanas de iniciado el procedimiento. ¿Eficiencia?” (p. 1)

En mérito a lo anterior, el autor considera que finalmente el único perdedor es el INDECOPI por celebrar dichos convenios y archivar el procedimiento.

Si bien es probable que los mencionados acuerdos pudieran haberse celebrado en años anteriores a iniciativa de cualquiera de las partes, en la actualidad son promovidos por la propia autoridad, esto es el INDECOPI, en

mérito al artículo 147° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) que le faculta a realizar audiencias de conciliación con anterioridad e incluso durante la tramitación de los procedimientos administrativos por infracción al referido cuerpo legal, a fin de promover la conclusión del procedimiento.

Por las razones expuestas, el autor se manifiesta en contra de los convenios extra proceso y considera que obligatoriamente y por transparencia debieran darse en el marco de la acción en trámite. Además, considera un abuso del derecho cobrar honorarios de esta forma, como resultado de dichos acuerdos. Bardales (2009) afirma: “Debería impedirse a las asociaciones de consumidores llegar a acuerdos extra proceso y obligar que este se realice en el marco de la audiencia de conciliación dentro del procedimiento para que el tema sea más transparente y seguro para todos los actores”. Concluyendo así que la existencia de las asociaciones de consumidores es importante por el fin que persiguen, siendo defectuoso el sistema en el que operan porque permite que estas organizaciones actúen a su libre albedrío, exigiendo más de lo legalmente aceptable.

Consideramos que la existencia de las entidades precedentemente referidas es importante a efectos de salvaguardar los intereses de los consumidores, sin embargo, creemos que el sistema de protección al consumidor actual, permite que estas asociaciones (en principio sin fines de lucro), actúen de modo indiscriminado, exigiendo hechos que van más allá de lo jurídicamente aceptable tales como el hecho de solicitar la imposición de multas excesivas, y simultáneamente exigir que el denunciado, asuma el pago de las costas y costos del proceso. (Bardales, 2009)

Para el autor, el hecho de que la asociación tenga derecho al cobro de un porcentaje de la multa y también a que se le reconozcan los costos y costas

inherentes al proceso constituye un “*abuso del derecho*”. Bardales (2009) afirma: “Adicionalmente al porcentaje de la multa del que esta asociación, sin fines de lucro goza, puede apreciarse que en muchas ocasiones estas solicitan simultáneamente, que se condene al infractor al pago de las costas y costos derivados del procedimiento, lo cual evidentemente constituye un abuso del derecho”. Por aprovechamiento del desconocimiento de muchos, siendo finalmente uno de los motivos de la existencia de las asociaciones de defensa del consumidor. Haciendo viable su subsistencia a costa de los proveedores y de los consumidores.

Por otro lado, Bardales (2009) señala que:

“El hecho que la asociación protectora de los consumidores solicite la aplicación del máximo de la multa permitida por ley y el pago de costas y costos, esconde una pretensión económica muy importante, y que permite que este tipo de asociaciones subsista a costa de los proveedores y prestadores de servicio, o quizá de los propios consumidores.” (p. 1)

Este tipo de objeciones nos llaman la atención debido a que la naturaleza del pago de ambos montos se origina en tres consideraciones distintas:

- 1.El porcentaje de la multa tiene su razón de ser en una infracción a las normas de protección al consumidor y es calculada en función del beneficio ilícito obtenido a causa de dicha infracción.
- 2.Por su parte, las costas corresponden a la tasa pagada en el INDECOPI para la tramitación del acto procesal (denuncia), conforme el artículo 410° del Código Procesal Civil (Ministerio de Justicia, 1993).

En tanto que los costos, están constituidos por los honorarios del abogado vencedor conforme el artículo 411° del Código citado. Así mismo el artículo 418° de dicha norma, establece la procedencia de los costos.

Por tanto, los alcances de ambos conceptos deben ser regulados, tanto respecto del monto como de los obligados y beneficiados, en atención a las incidencias del proceso. Es por ello que, para determinar la procedencia de la solicitud de la liquidación de costas y costos del proceso, constituye un requisito la presentación de documentos de fecha cierta con los que el solicitante pueda contar, esto es, el recibo por honorarios. La norma exige que la parte vencedora acredite obligatoriamente el pago realizado, debido a que el fin es reembolsar el gasto en que efectivamente se incurrió. Asimismo, se debe verificar la participación del abogado durante la tramitación del expediente para acreditar el gasto efectuado por concepto de asesoría legal; utilizando para ello, el criterio establecido por la sala en la Resolución N° 0919-2008/TDC-INDECOPI (Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual & INDECOPI, 2008). Adicionalmente, se deberá tener presente que mediante Resolución N° 1191-2010/SC2-INDECOPI (Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual & INDECOPI, 2010), la Sala estableció que la suma alegada por concepto de costos debe resultar proporcional y razonable.

### ***1.3. Orientación jurisprudencial en torno a la aplicación normativa***

#### ***1.3.1 Análisis de las resoluciones del INDECOPI y la determinación de la participación de las asociaciones de consumidores***

A fin de sustentar de mejor manera las aseveraciones vertidas en relación al proceder de la autoridad respecto de las denuncias interpuestas por las asociaciones de consumidores, nos permitimos citar algunos casos promovidos por la ASPEC que ilustran todas y cada una de las afirmaciones sostenidas a lo largo del presente trabajo en relación al presunto beneficio en favor de las asociaciones de consumidores como es la asignación del porcentaje de las multas y corroboran, como se verá a continuación, el proceder de los órganos resolutivos del INDECOPI que no vacilan incluso en cruzar los límites de la ley para escamotearla a las referidas organizaciones los recursos a los que tienen legítimo derecho.

#### ***1.3.1.1 Resolución Final N° 1034-2013/SPC-INDECOPI***

**i. Expediente:**

- En CPC: 238-2012/CPC, 221-2012/CPC (acumulados)
- En Sala: N° 170-2013/SPC

**ii. Denunciado:** SANTILLANA S.A.

**iii. Denunciantes:** INDECOPI y ASPEC

**iv. Materia:** Servicios educativos, intereses económicos

**v. Antecedentes:**

Mediante denuncia de parte, la ASPEC formuló denuncia contra la empresa Editorial Santillana S.A. Igualmente el INDECOPI, mediante denuncia de oficio, también inició procedimiento contra la referida editorial por presunta infracción del literal c) del numeral 1.1, del art. 1° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), en la medida que, al ofrecer beneficios



patrimoniales a los centros educativos a cambio de que soliciten a sus alumnos determinados textos de su editorial; la empresa estaba realizando una práctica distorsionadora de la transparencia del mercado que afectaba los intereses económicos de los consumidores (padres de familia) debido a que el monto de los beneficios patrimoniales forma parte del precio de los textos escolares. Es decir, el costo real de los textos escolares se veía incrementado para solventar los beneficios ofrecidos a cambio de su recomendación y/o requerimiento.

#### **vi. Análisis y solución del caso:**

**vi.1. Resolución Final N° 4496-2012/CPC**, de fecha 12 de diciembre de 2012 (en CPC – Primera instancia)

Tras una larga etapa probatoria, donde ASPEC participó activamente desde la interposición de la denuncia, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de ASPEC determinó lo siguiente:

❖ Declaró FUNDADA la denuncia

❖ **Sobre la medida correctiva solicitada:**

- La ASPEC solicitó como medida correctiva, la devolución del dinero cobrado en exceso por la compra de los textos escolares.
- La Comisión de Protección al Consumidor (CPC), mediante la referida Resolución, denegó la medida correctiva solicitada porque, a su criterio, no era

congruente con la naturaleza de la infracción detectada pues no se ajustaba a la materia del procedimiento que versaba sobre una práctica distorsionadora en el proceso de selección de textos escolares, no siendo materia de análisis el encarecimiento específico de dichos textos.

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- Habiéndose verificado la infracción del denunciado, la CPC sancionó a la Editorial Santillana S.A., con una multa ascendente a 30 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)
- Respecto al porcentaje de multa correspondiente a ASPEC en virtud al referido convenio el órgano resolutorio del INDECOPI, haciendo un análisis sesgado del art. 157° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), determinó **DENEGAR el porcentaje solicitado por ASPEC** porque, en su opinión, no se había verificado la labor de investigación desarrollada por ASPEC previa a la presentación de su denuncia debido a que sus medios probatorios se basaban en el reportaje del programa televisivo “Panorama” (transmitido el 05-02-2012), así como el impacto mediático causado. Además, porque la denuncia de parte de ASPEC presentada el 07 de febrero de 2012, fue realizada con posterioridad a la formulada de oficio por el INDECOPI curiosamente unas horas antes el día 06 de febrero de 2012.

❖ **Respecto a los costos y costas del procedimiento:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre facultades, Normas y organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la CPC dispuso el pago de

costos (honorarios del abogado) y costas (S/.36.00 soles) en que incurrió ASPEC o el INDECOPI, por haberse acreditado las infracciones denunciadas.

**iv.2. Resolución Final N° 1034-2013/SPC**, de fecha 25-Abril-2013  
(en Sala - Segunda instancia)

A raíz del recurso de apelación presentado por la denunciada, la Sala de Protección al Consumidor mediante la citada resolución CONFIRMÓ la Resolución venida en grado en todos sus extremos.

***1.3.1.2 Resolución Final N° 3624-2012/CPC-INDECOPI***

- i. Expediente:** 288-2012/CPC6
- ii. Denunciado:** MOLITALIA S.A.
- iii. Denunciante:** ASPEC
- iv. Materia:** Etiquetado de productos alimenticios
- v. Antecedentes:**
  - El 16 de febrero de 2012, la ASPEC interpuso denuncia contra la empresa Molitalia S.A., por presunta infracción de los arts. 1°, inciso 1.1., literal b), artículo 2°, inciso 1, y art. 36° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por comercializar el producto denominado “CANCUN” – barra sabor a chocolate que contenía como ingrediente grasa vegetal

hidrogenada y fraccionada, pero no informaba el porcentaje de grasas trans que poseía, pese a que el referido ingrediente califica como tal.

- La omisión de información induce a error a los consumidores al tomar sus decisiones de compra.

**vi. Análisis y solución del caso:**

Tras una larga etapa probatoria en la que ASPEC participó activamente, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de dicha organización determinó lo siguiente:

❖ Declaró FUNDADA la denuncia

**❖ Sobre la medida correctiva solicitada:**

- La ASPEC solicitó como medida correctiva, el cese de la infracción, mediante la adecuación de su etiquetado consignando el porcentaje de grasas trans que poseía el producto.
- La CPC, mediante la referida Resolución, ordenó a Molitalia que cumpla con adecuar el etiquetado del producto “CANCUN” (barra sabor a chocolate en presentación 30gr), conforme la normativa vigente, consignando la presencia de grasas trans, así como su porcentaje, a fin de revertir el hecho infractor.

**❖ Sobre el porcentaje de multa:**

- Habiéndose verificado la infracción del denunciado, la CPC sancionó a la empresa Molitalia S.A., con una

multa ascendente a 04 UIT. No obstante, el órgano resolutorio del INDECOPI mediante un particular análisis del art. 236-A, inciso 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ministerio de Justicia y Derechos Humano, 2019), consideró como atenuante de responsabilidad, la conducta guiada del denunciado en base a la información brindada por la DIGESA referente a la exigibilidad de la obligación materia de denuncia, concluyendo que correspondía atenuar la sanción y simplemente AMONESTAR a la empresa.

- En esa medida, al no haberse establecido una multa como forma de sanción, DENEGÓ el porcentaje de la multa solicitado.

❖ **Respecto a los costos y costas del procedimiento:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre facultades, Normas y organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la CPC dispuso el pago de costos (honorarios del abogado) y costas (S/.36.00 soles por concepto de tasa para interponer denuncia ante la CC2) en que incurrió ASPEC, por haberse acreditado la infracción denunciada.

***1.3.1.3 Resolución Final N° 0218-2016/SPC-INDECOPI***

**i. Expediente:**

- En CPC: 0436-2013/CC2, 0466-2013/CC2, 0524-2013/CC2 (acumulados)
- En Sala: N° 1070-2015/SPC

**ii. Denunciado:** GRUPO EDITORIAL CORDOVA S.A.C.

**iii. Denunciantes:**

- INDECOPI (13 de mayo de 2013), la Secretaria Técnica de la CPC encargó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la supervisión del Grupo Editorial.
- Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios – OPECU (14 de mayo de 2013)
- ASPEC (15 de mayo de 2013)

**iv. Materia:** Servicios educativos, intereses económicos, idoneidad

**v. Antecedentes:**

- Las asociaciones de consumidores OPECU y ASPEC formularon denuncias de parte contra la empresa Grupo Editorial Córdova S.A. el 14 y 15 de mayo de 2013, respectivamente, por comercializar libros de matemática para diversos niveles, con errores de cálculo y ortográficos, los mismos que estaban siendo utilizados como material de enseñanza. Las citadas denuncias formaron parte de los expedientes N°s 436-2013/CC2 y 466-2013/CC2.
- Así mismo, la Secretaria Técnica de la Comisión, mediante Memorándum N° 1580-2013/CC2-INDECOPI, de fecha 13 de mayo de 2013, solicitó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) la supervisión al Grupo Editorial Córdova S.A.C. para asegurar la idoneidad a la que se encuentra

obligado en lo referido a la comercialización de textos escolares. En respuesta, la GSF, mediante Informe N° 164-2013-GSF, concluyó que la citada empresa estaba efectivamente comercializando textos escolares de la serie "**Mentemati**" del segundo al sexto grado, con errores ortográficos y de cálculo, afectando así el proceso de enseñanza por cuanto se trataba de productos carentes de idoneidad. Consecuentemente, con Resolución N° 01, de fecha 31 de mayo de 2013, la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra Editorial Córdova, por infracción al art. 19° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b). Así mismo, se ordenó la acumulación de los expedientes N° 436-2013/CC2 y N° 466-2013/CC2.

#### **vi. Análisis y solución del caso:**

##### **vi.1. Resolución Final N° 2158-2014/CPC, de fecha 04 de setiembre de 2014 (en Comisión - Primera instancia)**

Tras una larga etapa probatoria en la que ASPEC participó activamente, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de dicha organización determinó lo siguiente:

#### **❖ Declaró FUNDADA la denuncia**

#### **❖ Sobre la medida correctiva solicitada:**

- La ASPEC solicitó como medida correctiva, el cambio del producto o la devolución del dinero cobrado sin

mayor requisito que la presentación del texto defectuoso.

- No obstante, la CPC desestimó la medida correctiva solicitada y, más bien, ordenó una medida cautelar consistente en realizar el canje de los textos escolares o la devolución del dinero contra entrega de los mismos.

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- Habiéndose verificado la infracción del hecho denunciado, la CPC sancionó a la empresa Grupo Editorial Córdova S.A., con 34 UIT de multa.
- Respecto al porcentaje de multa correspondiente a la ASPEC y al OPECU en virtud al referido convenio, el órgano resolutorio del INDECOPI haciendo uno de sus acostumbrados y peculiares análisis del art. 157° del Código del Consumidor, determinó **DENEGAR el porcentaje solicitado por ambas asociaciones** porque no se había verificado acciones previas de investigación a la presentación de sus denuncias y porque tampoco habían presentado medios probatorios ni escritos adicionales durante la tramitación del procedimiento.

❖ **Respecto a los costos y costas:**

En la Resolución, no se hace ninguna mención sobre dichos conceptos.



**vi.2. Resolución Final N° 0218-2016/SPC**, de fecha 20 de enero de 2016 (en Sala - Segunda instancia)

A raíz del recurso de apelación formulado por ASPEC y por Grupo Editorial Córdova, la Sala de Protección al Consumidor mediante la citada resolución CONFIRMÓ la Resolución apelada en todos sus extremos.

***1.3.1.4 Resolución Final N° 2055-2017/CC2-INDECOPI***

- i. Expediente:** 676-2017/CC2, 724-2017/CC2, 729-2017/CC2 (acumulados)
- ii. Denunciado:** GLORIA S.A.
- iii. Denunciante:** ASPEC y otros.
- iv. Materia:** Etiquetado de productos alimenticios
- vii. Antecedentes:**
  - El 05 de junio de 2017, la ASPEC formuló denuncia contra la empresa Gloria S.A., por vulneración de los arts. 1°, inciso 1.1., literal b), artículo 2°, inciso 2.1 y 2.2., 32° y 33° del Código del Consumidor, por comercializar el producto denominado “PURA VIDA NUTRIMAX”, con la denominación “leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (hierro y zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)”, la cual era inexacta porque no reflejaba su verdadera naturaleza toda vez que utilizaba insumos no lácteos.
- viii. Análisis y solución del caso:**

Tras una compleja y exhaustiva etapa probatoria en la que ASPEC participó activamente, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la labor de dicha organización determinó lo siguiente:

❖ **Declaró FUNDADA la denuncia**

❖ **Sobre la medida correctiva:**

- ASPEC solicitó el cese inmediato de la infracción, mediante la adecuación de su etiquetado declarando la verdadera naturaleza de su producto “PURA VIDA NUTRIMAX”.
- La CC2, mediante la referida Resolución, no ordenó medida correctiva alguna, debido a que la denunciada adecuó su etiquetado en el transcurso del procedimiento conforme los medios probatorios presentados.

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- Habiéndose verificado la infracción del denunciado, la CC2 sancionó a la empresa Gloria S.A., con 900 UIT.
- Respecto al porcentaje para ASPEC, en el punto 196 de la resolución, el INDECOPI concluyó de manera insólita que al ser una ***“base bastante significativa el monto de la multa impuesta”***, corresponde otorgarle a ASPEC únicamente el 3% de la misma por su participación.
- Cabe indicar que el criterio de la ***“base bastante significativa el monto de la multa impuesta”*** **NO EXISTE** en la legislación vigente para la determinación del porcentaje de la multa y, por ello, además de tratarse de una consideración discriminadora, carente de asidero jurídico y perjudicial para los intereses de las asociaciones,

es absolutamente ilegal y pasible de una denuncia a través de los canales correspondientes como se le ha hecho saber al Presidente del Consejo Directivo de dicha entidad.

- El hecho de que el mencionado órgano resolutorio se haya atrevido a consignar por escrito lo que hasta entonces era una característica inveterada, aunque no declarada, de su proceder implica que: i) La falta de consideración hacia la labor desplegada por las asociaciones ha llegado a su punto culminante y que lo que sigue es la eventual expedición de alguna directiva que restrinja aún más la entrega de dichos recursos; y ii) Corrobora de manera palmaria las hipótesis que sirven de sustento al presente trabajo académico.

❖ **Sobre costos y costas:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la CPC dispuso el pago de costos (honorarios del abogado) y costas (S/.36.00 soles por concepto de tasa para interponer denuncia ante la CC2) en que incurrió ASPEC, por haberse acreditado la infracción denunciada.

**1.3.1.5 Resolución Final N° 0383-2018/SPC-INDECOPI**

- i. Expediente:** 17-2016/CC3 (en Comisión) y 1874-2017/SPC (en Sala)

- ii. **Denunciado:** BANCO INTERNACIONAL DEL PERÚ S.A.A. (INTERBANK)
- iii. **Denunciante:** INDECOPI y ASPEC
- iv. **Materia:** Idoneidad
- v. **Antecedentes:**

La ASPEC denunció al banco por infringir al deber de idoneidad en la medida que, en el mes de diciembre de 2015, el banco presentó problemas operativos que afectaron sus cuentas de ahorros.

Así mismo, la Secretaria Técnica de la Comisión 03, mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2015, encargó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) la supervisión a INTERBANK para verificar el numeral 1,1, literal b) del art. 1º, arts. 2º y 19º del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), en lo referido a los problemas operativos que afectaron el sistema informativo de sus cuentas de ahorro en el mes de diciembre de 2015. Es así que, mediante Resolución 01 del 07 de marzo de 2016, la Secretaria Técnica inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de la citada entidad financiera por afectación al artículo 19º, debido a que los problemas operativos que afectaron a su sistema informativo entre el 11 y 16 de diciembre de 2015, afectaron la disponibilidad de sus fondos que se mantenían en sus cuentas de ahorros, así como el uso normal de los servicios contratados por los consumidores.

vi. **Análisis y solución del caso:**

**vi.1. Resolución Final N° 86-2017/CC3** de fecha 13 de julio de 2017  
(en Comisión - Primera Instancia)

Tras una larga etapa probatoria en la que ASPEC participó activamente, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de dicha organización determinó lo siguiente:

❖ **Declaró FUNDADA la denuncia**

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- Habiéndose verificado la infracción del denunciado, la CPC sancionó al banco INTERBANK con una multa ascendente a 19 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)
- Respecto al porcentaje de multa correspondiente a ASPEC en virtud al referido convenio, el órgano resolutivo del INDECOPI haciendo nuevamente un análisis peculiar, por decir lo menos, de los arts. 156° y 157° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), determinó **DENEGAR el porcentaje solicitado** porque consideró que la denuncia de ASPEC guardaba conexión con las imputaciones realizadas por la CC3 pues ASPEC empezó a investigar el día 16 de diciembre mediante la carta N° 124-2015-ASPEC/PRES, y denunció el 18 de diciembre; en tanto que el INDECOPI (mediante la Secretaria Técnica) inició sus investigaciones, nuevamente unas horas antes, el día 15 de diciembre de 2015 con el envío del correo electrónico a la GSF solicitándole que verifique el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1,1, literal b) del art. 1°, arts. 2° y 19° del Código del Consumidor por parte de INTERBANK.

❖ **Respecto a los costos y costas:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la CC3 dispuso el pago de costos (honorarios del abogado) y costas (S/.36.00 soles) en que incurrió ASPEC, por haberse acreditado la infracción denunciada.

**vi.2. Resolución Final N° 0383-2018/SPC**, de fecha 21-febrero-2018  
(En Sala - Segunda instancia)

A raíz de los recursos de apelación interpuestos por INTERBANK y ASPEC, la Sala de Protección al Consumidor, mediante la citada resolución, CONFIRMÓ la Resolución apelada respecto a la infracción, también sobre el porcentaje de multa solicitada por ASPEC y sobre la solicitud de costas y costos del procedimiento y REVOCÓ la resolución del CC3 respecto a la multa y, reformándola, sancionó al banco con 15 UIT.

**1.3.1.6 Resolución Final N° 0243-2018/SPC-INDECOPI**

- i. Expediente:** 147-2017/CC2 (en Comisión, primera instancia), 1577-2017/SPC (En sala, segunda instancia)
- ii. Denunciado:** CINEMARK DEL PERÚ S.R.L.
- iii. Denunciante:** ASPEC

**iv. Materia:** Idoneidad, contrato de consumo, prácticas abusivas, cláusulas abusivas, métodos comerciales agresivos, información sobre restricciones de acceso, derecho de libre elección.

**v. Antecedentes:**

El día 07 de febrero de 2017, la ASPEC entabló denuncia contra CINEMARK, por presunta infracción de los arts. 18° y 19°, art. 47°, literal b), art. 48°, literal c) y art. 57° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por comercializar productos a elevados precios, a efectos de que puedan acceder con estos a las salas de cine; por restringir el acceso a dichos locales con productos alimenticios que no hubieran sido adquiridos en dicho establecimiento, y por no sustentar ni explicar el motivo de esta restricción. Así mismo, por no contar con productos saludables dentro de los que pone a disposición de los consumidores.

**vi. Análisis y solución del caso:**

**vi.1. Resolución Final N° 489-2017/CC2** de fecha 26 de mayo de 2017 (en Comisión - Primera instancia)

Tras una compleja y laboriosa etapa probatoria en la que ASPEC participó activamente, el INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de dicha organización determinó lo siguiente:

❖ **Declaró INFUNDADA la denuncia.**

- ❖ Al no verificarse la existencia de una infracción, **DENEGÓ la medida correctiva solicitada** (se declaren las restricciones realizadas por la denunciada como ilícitas por ser abusivas), así como las costas y costos del procedimiento.
- ❖ El 27 de junio de 2017, ASPEC apeló la Resolución.

**vi.2. Resolución Final N° 0243-2018/SPC**, de fecha 07-02-2018 (en Sala - Segunda instancia)

A raíz del recurso de apelación formulado por ASPEC, la Sala de Protección al Consumidor mediante la citada resolución concluyó lo siguiente:

- CONFIRMÓ la Resolución, N° 849-2017/CC2, respecto a la infracción de los arts. 47°, 48° y 57° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).
- Declaró la NULIDAD parcial de la Resolución N° 01 y de la resolución venida en grado de apelación porque se refirió a la restricción a sus salas con cualquier tipo de alimentos adquiridos fuera, como una infracción a los arts. 49° y 50° del referido Código.
- REVOCÓ la resolución apelada en el extremo que declaró infundada la denuncia de ASPEC por vulneración de los arts. 49°.1, 50°, literal e) del Código, y reformándola, declaró FUNDADA la denuncia, al comprobarse la infracción.
- CONFIRMÓ la resolución impugnada que declaró infundada la denuncia por infracción de los arts. 1°.1 inciso f), 18° y 19° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).



- Como medida correctiva, se ordenó a la denunciada que se abstenga de aplicar en contra de los consumidores cláusulas limitativas como la cuestionada y que retire de sus establecimientos comerciales (salas de cine) el aviso de restricción. Asimismo, dispuso que, por razones de higiene, seguridad, etc., u otros; el ingreso de alimentos a las salas de cine se supeditara a aquellos productos iguales y/o de similares características a los que vende en su establecimiento, de acuerdo a los usos y costumbres del mercado.

**❖ Sobre el porcentaje de multa:**

- a. Habiéndose verificado la infracción del denunciado, la CC2 sancionó a la empresa simplemente con una AMONESTACIÓN.
- b. Respecto al porcentaje para ASPEC, al no haberse impuesto una multa pecuniaria, se denegó este pedido.

**❖ Respecto a los costos y costas del procedimiento:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la CPC dispuso el pago de costos (honorarios del abogado) y costas (S/.36.00 soles por concepto de tasa para interponer denuncia ante la CC2) en que incurrió ASPEC, por haberse acreditado la infracción denunciada.

***1.3.1.7 Resolución Final N° 129-2015/CDI-INDECOPI***

- i. **Expediente:** EXPEDIENTE N° 005-2015/CCD
- ii. **Denunciado:** AURANDINA S.A.C.
- iii. **Denunciante:** ASPEC
- iv. **Materia:** PUBLICIDAD ENGAÑOSA
- v. **Antecedentes:**

El 08 de enero de 2015, la ASPEC denunció a la empresa AURANDINA S.A.C. por competencia desleal amparado en el art. 8 Decreto Legislativo N° 1044 - Ley de Represión de la Competencia Desleal (Consejo de Ministros, 2008), al incluir en la publicidad consignada en el envase del producto “Té Verde & Mango” de 30 gramos, de la marca Wawasana, la imagen de la fruta “mango” por no contener ingredientes naturales.

vi. **Análisis y solución del caso:**

Tras una participación activa de ASPEC desde la interposición de su denuncia, el INDECOPI, como autoridad sancionadora, determinó lo siguiente:

❖ **Sobre la medida correctiva solicitada:**

- ASPEC solicitó a la Comisión que ordenara a Aurandina S.A.C., el cese definitivo de la conducta denunciada.
- La Comisión ordenó, como medida correctiva, el CESE DEFINITIVO e INMEDIATO de la publicidad de los productos denunciados.

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- En consideración de los criterios establecidos por los arts. 52° y 53° de la Ley especial la Comisión

calificación como leve y sancionó a la empresa con 4.48 UIT.

- En esa medida, la Comisión esta vez sí reconoció que la ASPEC, al interponer la denuncia, había desarrollado una investigación previa, recabando el producto que contenía la publicidad infractora, así como de otros similares que se comercializan en el mercado.
- En consecuencia, la Comisión concluyó que correspondía que ASPEC participe del 40% de la multa de menos de 5 UIT impuesta en la resolución bajo comentario.

❖ **Respecto a los costos y costas:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Congreso de la República, 1996), la Comisión condenó a Aurandina S.A.C. al pago de las costas y los costos incurridos por ASPEC en el trámite del procedimiento, por haberse acreditado la infracción denunciada.

**1.3.1.8 Resolución Final N° 030-2013/CCD-INDECOPI**

- i. Expediente:** 076-2012/CCD
- ii. Denunciado:** MOLITALIA S.A.
- iii. Denunciante:** ASPEC

**iv. Materia:** Publicidad comercial, actos de engaño

**v. Antecedentes:**

- El 04 de mayo de 2012, la ASPEC denunció a la empresa Molitalia S.A. por infracción del art. 8° del Decreto Legislativo N° 1044 - Ley de Represión de la Competencia Desleal (Consejo de Ministros, 2008), al incluir en la publicidad consignada en el envase del producto “Ambrosía - gomitas de fruta”, la frase “gomitas de fruta” conjuntamente con la imagen de diversas frutas, dando a entender a los consumidores que el producto contenía insumos naturales cuando presentaban “almidón modificado”, “aromas artificiales” y “colorantes artificiales autorizados”.

**vi. Análisis y solución del caso:**

Tras una participación activa de ASPEC desde la interposición de su denuncia, el INDECOPI, como autoridad sancionadora, determinó lo siguiente:

❖ **Sobre la medida correctiva:**

- ASPEC solicitó como medida correctiva, el cese de la infracción.
- La CCD ordenó a la empresa el CESE DEFINITIVO e INMEDIATO de la publicidad en envase del producto denunciado.

❖ **Sobre el porcentaje de multa:**

- La Comisión sancionó a la empresa Molitalia S.A., con 04 UIT de multa.

- La Comisión admitió que la ASPEC, al interponer la denuncia, había desarrollado una investigación previa, al identificar el producto que contenía la publicidad infractora, así como dando respuesta a los argumentos planteados por la denunciada.
- En consecuencia, otorgó a ASPEC de la multa impuesta.

❖ **Respecto a los costos y costas:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la Comisión dispuso el pago de los costos en que incurrió ASPEC, por haberse acreditado la infracción denunciada.

***1.3.1.9 Resolución Final N° 411-2013/CC2-INDECOPI***

- i. Expediente:** N° 247-2013/CPC
- ii. Denunciado:** INDUSTRIAS ALIMENTICIAS CUSCO S.A.
- iii. Denunciante:** ASPEC
- iv. Materia:** Información
- v. Antecedentes:**
  - El 01 de febrero de 2013, la ASPEC denunció a la firma Industrias Alimenticias Cusco S.A. por infracción del art. 36° del Código de del Consumidor, en tanto que no había consignado el porcentaje

de grasa vegetal hidrogenada (grasas trans) en el producto “Choko Pasas” de la marca INCA SUR.

- Se argumentó que la omisión de información sobre el porcentaje de grasas trans en el producto denunciado inducía a error a los consumidores.

**vi. Análisis y solución del caso:**

El INDECOPI como autoridad sancionadora, respecto a la participación de ASPEC determinó lo siguiente:

**❖ Sobre la medida correctiva:**

- ASPEC solicitó como medida correctiva, el cese de la infracción, mediante la adecuación de su etiquetado consignando el porcentaje de grasas trans que poseía.
- La CPC, mediante la referida Resolución, ordenó como medida correctiva a la denunciada que cumpla con adecuar el etiquetado del producto “Choko Pasas” a la normatividad vigente, en el sentido que debía consignar en el mismo la presencia de grasas trans así como su porcentaje en la lista de ingredientes.

**❖ Sobre el porcentaje de multa:**

- La Comisión sancionó a la empresa con 2 UIT de multa.
- La Comisión otorgó a la ASPEC el 30% de la multa impuesta.

**❖ Respecto a los costos y costas:**

En virtud al art. 7° del Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre Normas, Facultades y Organización del INDECOPI (Consejo de Ministros, 1996), la Comisión consideró ordenar a Industrias Alimenticias Cusco S.A. el pago de las costas ascendente a S/. 36,00 y los costos incurridos por ASPEC durante el procedimiento. Ello, sin perjuicio del derecho de la parte denunciante de solicitar la liquidación de las costas y costos una vez concluida la instancia administrativa.

### ***1.3.2 Análisis de las sentencias del Poder Judicial y la participación de la asociación de consumidores***

A continuación nos permitimos citar algunos casos en los que ASPEC se vio obligada a litigar ante el Poder Judicial en defensa de diversas resoluciones expedidas por el INDECOPI que fueron cuestionadas por las empresas perdedoras en vía de proceso contencioso administrativo y que demuestran que, con frecuencia, los litigios tramitados ante la autoridad administrativa constituyen apenas el primer paso de una cadena cuyos resultados finales pueden tomar más tiempo del previsto, acarrear más costos de los presupuestados y tener consecuencias imprevisibles tanto para la asociación como para los derechos de los afectados.

#### ***1.3.2.1 Resolución N° 08***

**i. Expediente:** 02728-2014-0-1801-JR-CA-25

**ii. Demandados:**

- INDECOPI
- ASPEC

**iii. Demandante:** DELOSI S.A.

**iv. Materia:** Nulidad de Resolución administrativa

**v. Antecedentes:**

**Proceso administrativo:**

a. El 03 de enero de 2013, ASPEC denunció a DELOSI por presunta infracción de la Ley N° 29571 – Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).

b. Mediante Resolución N° 284-2013/CPC, de fecha 31 de enero de 2013, la Comisión - Sede Lima Sur, admitió a trámite la denuncia interpuesta por ASPEC por presunta infracción de los arts. 18°, 19° y 30° del Código, toda vez que la empresa denunciada habría reutilizado aceite para la preparación de los alimentos que expendía al público afectando la salud de los consumidores.

c. DELOSI presentó sus descargos.

d. Mediante Resolución 297-2012/CC2 del 11 de abril de 2013, la Comisión declaró improcedente la denuncia presentada por ASPEC, considerando que la competencia para conocer los hechos denunciados correspondía al gobierno local respectivo según la Ley Orgánica de Municipalidades y la Resolución Ministerial N° 363-2005-MINSA.

e. El 26 de abril de 2013, ASPEC apeló la Resolución N°297-2012/CC2.



f. Mediante Resolución N° 3072-2013/SPC-INDECOPI, de fecha 14 de noviembre de 2013, se resolvió, revocar la resolución venida en grado en el extremo que declaró improcedente la denunciada presentada por ASPEC y, reformándola, se declaró procedente la denuncia disponiéndose que la Comisión de Lima Sur N° 2 emita un nuevo pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

**Proceso contencioso administrativo:**

- a. El 18 de marzo de 2014, DELOSI interpuso demanda contencioso administrativa.
- b. El 06 de junio de 2014, ASPEC se apersonó y contestó la demanda.
- c. Con Resolución N° 12 de fecha 14 de julio 2015, más de un año después, se declaró improcedente la demanda de DELOSI.
- d. El 05 de agosto de 2015, DELOSI, interpuso recurso de apelación.

**vi. Decisión de la Sala:**

Mediante Resolución N° 08, de fecha 23 de diciembre de 2015, se resolvió confirmar la sentencia contenida en la Resolución Doce, del 14 de julio de 2015, que declaró IMPROCEDENTE la demanda. En los seguidos por DELOSI S.A. contra el INDECOPI y ASPEC.

**vii. Sobre las costas y costos y la participación de ASPEC**

Como era previsible, se observa que en la resolución referida **no se ordena el pago de costas y costos a la parte vencida**, teniéndose en consideración la participación activa, es decir, contestó a cada argumentación propuesta por parte del demandante dentro del

proceso al ejercer su derecho de defensa y solicitando el uso de la palabra, en mérito de haber interpuesto una denuncia sobre la materia.

#### ***1.3.2.2 Resolución N° 09***

**i. Expediente:** 05777-2013-0-1801-JR-CA-24

**ii. Demandados:**

- INDECOPI
- ASPEC

**iii. Demandante:** EDITORIAL BRUÑO

**iv. Materia:** NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

**v. Antecedentes**

#### **Proceso administrativo:**

- a. El 06 de febrero de 2012, la STC de la Comisión de Protección al Consumidor de Protección al Consumidor inició de oficio una investigación contra Bruño.
- b. El 07 de febrero de 2012, ASPEC denunció a la misma empresa, siendo acumulada la denuncia de ASPEC con la investigación iniciada por el INDECOPI.
- c. Mediante Resolución N° 4517-2012/CPC del 12 de diciembre de 2012, en el extremo que se halló responsable a la Asociación Editorial Bruño por infringir el art. 1.1. literal c) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que la denunciada ofrecía beneficios

patrimoniales a los directores y profesores de los planteles escolares a cambio de la adquisición de sus libros escolares. El INDECOPI dispuso como medida correctiva que la denunciada se abstuviera en el futuro de continuar ofreciendo dichos beneficios a las autoridades de los centros educativos y la sancionó con una multa de 30 UIT, ordenando el pago de las costas y costos del procedimiento a favor del ASPEC, así como otorgando a su favor del 5% de la multa impuesta.

- d. El 27 de diciembre de 2012, Bruño interpuso recurso de apelación.
- e. Mediante Resolución Final N°1035-2013/SPC-INDECOPI, se declaró infundado el recurso de apelación. Asimismo, se confirmó la resolución antes mencionada.

#### **Proceso contencioso administrativo:**

- a. La Asociación Editorial Bruño interpuso demanda contencioso administrativa.
- b. Mediante Resolución N° 15 de fecha 25 de marzo de 2015, se declaró infundada la demanda.
- c. El 19 de mayo de 2015, la Asociación Editorial Bruño interpuso recurso de apelación.

#### **vi. Decisión de la Sala**

Mediante Resolución N° 9, de fecha 03 de marzo de 2016, la Sala confirmó la sentencia contenida en la Resolución Diez, del 12 de diciembre de 2016, que declaró infundada la demanda, en los

seguidos por la Asociación Editorial Bruño contra el INDECOPI, sobre Nulidad de Resolución Administrativa.

**vii. Sobre las costas y costos y la participación de ASPEC**

Se observa que en la resolución referida tampoco se ordenó el pago de costas y costos a la parte vencida.

***1.3.2.3 Resolución N° 20***

**i. Expediente:** 932-2015-0-1801-JR-CA-26

**ii. Demandados:**

- INDECOPI
- ASPEC

**iii. Demandante:** LAIVE S.A.

**iv. Materia:** NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

**v. Antecedentes**

**Proceso administrativo:**

- El 17 de enero de 2014, ASPEC denunció a la empresa LAIVE S.A. por realizar publicidad engañosa en la comercialización de “Queso para untar, mantecoso jamón” de la marca La Preferida, el cual venía siendo promocionado como si tuviera el mencionado embutido entre sus ingredientes.

- Mediante Resolución N°116-2014/CCD-INDECOPI de fecha 21 de mayo de 2014, la Comisión declaró fundada y sancionó 32.77 UIT y, como medida correctiva, ordenó el cese definitivo e inmediato de la publicidad en el envase del producto cuestionado.
- Por Resolución N° 008-2015/SDC-INDECOPI de fecha 06 de enero de 2015 la Sala confirmó la resolución precedente.

**Proceso contencioso administrativo:**

- El 29 de enero del 2015 LAIVE S.A. interpuso demanda contencioso administrativa.
- El 09 de abril del 2015 ASPEC se apersonó el proceso y contestó la demanda.
- Mediante Resolución N° Diez, de fecha 12 de diciembre del 2016 se declaró infundada la demanda.
- LAIVE interpuso recurso de apelación, siendo éste concedido mediante Resolución N° Doce de fecha 06 de abril de 2017, con efecto suspensivo.

**vi. Razonamiento de la Sala:**

Por Resolución N° Veinte de fecha 23 de octubre de 2017, se resolvió confirmar la sentencia contenida en la Resolución N° Diez, del 12 de diciembre de 2016 que declaró infundada la demanda.

## **vii. Sobre las costas y costos y la participación de ASPEC:**

Al igual que en los casos anteriores, se observa que en la resolución referida no se ordena el pago de costas y costos a la parte vencida, teniéndose en consideración la participación activa, es decir, contestó a cada argumentación propuesta por parte del demandante dentro del proceso al ejercer su derecho de defensa y haciendo el uso de la palabra, en mérito de haber interpuesto una denuncia en protección de los derechos de los consumidores.

### ***1.3.3 Comentario en relación a la jurisprudencia citada***

#### ***1.3.3.1 Respecto a las resoluciones del INDECOPI***

Mediante el análisis de estas diez resoluciones expedidas por los órganos resolutivos del INDECOPI en relación a sendas denuncias interpuestas por ASPEC por incumplimiento al código del consumidor, se evidencia el poco interés que tiene dicha entidad por otorgarle un porcentaje sustancial de la multa a las asociaciones de consumidores, con arreglo a la ley y a los convenios que mantienen, bajo los más disímiles, cuestionables e incluso ilegales argumentos, a saber:

- La asociación no investigó (se demoró en presentar su denuncia un día (caso SANTILLANA, Resolución Final N° 1034-2013/SPC-INDECOPI).
- No se comprobó el desarrollo de investigación previa (caso GRUPO EDITORIAL CORDOVA, Resolución Final N° 0216-2016/SPC-INDECOPI)
- Al ser una base bastante significativa el monto de la multa impuesta, corresponde otorgarle a ASPEC el 3% de la misma por

su participación (caso GLORIA PURA VIDA, Resolución Final N° 2055-2017/CC2-INDECOPI)

- La denuncia de ASPEC guarda conexión con las imputaciones realizadas por el CC3<sup>99</sup> (caso INTERBANK, Resolución Final N° 0383-2018/SPC-INDECOPI), etc.

Igualmente, a diferencia de lo que sucedía en años anteriores, queda en claro que los mencionados órganos resolutivos se valen de las más alambicadas elucubraciones para justificar el desconocimiento de un derecho otorgado a las asociaciones como es la percepción de “hasta el 50%” de la multa impuesta. Ello se evidencia en el hecho de admitir, tramitar y declarar FUNDADAS las denuncias de ASPEC para, finalmente, otorgarle un porcentaje de multa exiguo o, eventualmente, denegárselo a pesar de la existencia de un Convenio de Cooperación Institucional vigente. En tal virtud, no existe amparo legal alguno que sustente tal proceder el cual desde hace años se viene dando de manera sistemática y cada vez más desembozada, al punto de –cuando se trata de multas significativas- haber llegado a considerarlo como un nuevo “criterio” inventado por los órganos resolutivos para el otorgamiento a las asociaciones de porcentajes lo más reducidos posible. El efecto lógico y negativo de este comportamiento es desincentivar a tales organizaciones de presentar denuncias. Teniendo en cuenta que dichas colectividades no tienen fines de lucro y que, de los porcentajes de multa que perciben, sólo el 5% puede ser destinado para cubrir sus gastos de mantenimiento como el pago por servicios básicos de luz, agua, alquiler de local, etc., es

---

<sup>99</sup> ASPEC empezó a investigar el día 16-18-2015, mediante carta N° 124-2015-ASPEC/PRES, y denunció el 18-12-2015. INDECOPI (mediante la Secretaria Técnica) inició sus investigaciones el 15-12-2015 con el envío de un correo electrónico a la GSF solicitándole que verifique el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1,1, literal b) del artículo 1°, artículos 2° y 19° del Código del Consumidor por parte de INTERBANK.

comprensible que sean pocas las asociaciones que se atreven a interponer denuncias ante el INDECOPI.

A lo anterior hay que sumarle la sostenida campaña mediática a través de los medios masivos de comunicación que, con mayor nitidez desde el 2017, busca desinformar a la ciudadanía y deslegitimar el citado beneficio, presentándolo a la opinión pública como algo censurable, para lo cual se pretende mostrar a las asociaciones como entidades cuya motivación principal, si no la única, es la búsqueda desmedida del lucro a expensas de las empresas.

#### ***1.3.3.2 Respecto a las sentencias del poder judicial***

Concurrentemente, las sentencias expedidas por el Poder Judicial que nos hemos permitido citar en esta parte del trabajo, muestran que: i) las más de las veces las asociaciones de consumidores se ven prácticamente obligadas a litigar ante dicha institución en vía contencioso administrativa, en su mayoría como litisconsorte necesario, por un tiempo cuya duración es similar o mayor a la del procedimiento administrativo; y ii) obviamente, la tramitación de estas acciones implica que se destinen recursos para el financiamiento de gastos no previstos inicialmente como, por ejemplo, el pago de los honorarios de abogados especialistas para patrocinar el caso los cuales -aunque el resultado sea favorable a la asociación y quede acreditado que la acción judicial sólo fue una medida adoptada por la empresa para eludir el cumplimiento de las sanciones impuestas por la autoridad administrativa- no son reconocidos por el Poder Judicial.



## **CAPITULO 2**

### **TOMA DE POSTURA/ SOLUCIÓN /TESIS**

#### ***2.1. Análisis, interpretación de la información***

##### ***2.1.1 Promoción de las asociaciones de consumidores: El discurso versus la realidad***

Los conceptos expresados anteriormente dejan en claro que la promoción efectiva de las asociaciones de consumidores por parte del Estado no constituye para éste una prioridad.

Ello se debe a razones del más variado cuño, a saber:

- a) Una visión paternalista de la protección del consumidor según la cual corresponde esencialmente al Estado la tarea de velar proteger los derechos de los consumidores;
- b) La ideologización de los funcionarios del Estado quienes, desde la década de los noventa, han abrazado con singular y selectivo entusiasmo ciertos conceptos –no todos- vinculados al análisis

económico del Derecho distorsionándolo en beneficio de interpretaciones abiertamente favorables al sector empresarial; y

c) La presión o lobby de grupos empresariales que se valen de los diversos y abundantes recursos con que cuentan para satanizar las decisiones de diversas reparticiones del Estado cuando benefician directamente a los consumidores en desmedro de los intereses de las grandes corporaciones. Tal es el caso, por ejemplo, de:

- Diversas resoluciones expedidas por el INDECOPI en casos sonados como el libre ingreso de alimentos a los cines o el de la presunta leche “Pura Vida”.
- La promulgación del Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI - Reglamento de la leche y productos lácteos por parte del Ministerio de Agricultura y Riego emitido precisamente a raíz del escándalo suscitado por el producto “Pura Vida”.

Cuando ello ocurre se vuelve a agitar ante el público el sambenito de la interferencia del Estado en la economía *“de libre mercado”* o la *“regulación excesiva”* o *“sobre regulación”* que atenta contra la *“libre empresa”*.

Por las razones anteriores y teniendo en cuenta que las asociaciones de consumidores son las grandes promotoras de los cambios en los temas que les son propios, es que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo se muestran cautelosos en extremo y poco motivados para legislar en temas que las favorezcan o las empoderen.

Cabe anotar que tal comportamiento dista mucho del exhibido por países vecinos al nuestro como Chile y Argentina que han establecido

mecanismos legales para apoyarlas no sólo mediante frases de cliché que se declaran cada vez que hay un evento público sino mediante el otorgamiento de los recursos financieros que requieren para garantizar su subsistencia.

Todo lo dicho nos lleva a meditar una vez más acerca de la viabilidad de las organizaciones de consumidores en el país que, obviamente, no cuentan con el beneplácito del sector empresarial (sino todo lo contrario) y que reciben un apoyo escamoteado por parte del Estado. Se trata sin duda de emprendimientos sociales dignos de encomio porque, a diferencia de lo que ocurre con otras organizaciones civiles, las de consumidores son las únicas que deben observar un comportamiento minuciosamente regulado (allí nadie habla de “*sobre regulación*”) y acatar sin derecho a réplica una larga serie de prohibiciones que no son exigibles a las demás.

### ***2.1.2 Organismos reguladores y asociaciones de consumidores***

Los hechos que acabamos de describir se evidenciaron una vez más en sendas audiencias públicas convocadas para tratar temas del mayor interés para los usuarios:

- a) En setiembre de 2018 se realizó una audiencia pública convocada por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTel) para debatir una propuesta del regulador destinada a modificar el reglamento de tarifas. Lo que se planteó fue prohibir que las empresas operadoras sigan comercializando en el mercado una serie de planes desfasados que, por el mismo precio, ofrecen menos atributos que las nuevas ofertas disponibles. En representación de ASPEC, el suscrito acudió a dicho acto y explicó que, de 1.393 paquetes disponibles actualmente en el mercado de telecomunicaciones, el 63% de ellos

se diferencia por atributos y se calcula que, en un 90% de los casos, los consumidores se mantienen en el mismo plan tarifario a lo largo del tiempo a pesar de que, económicamente, ello resulta perjudicial para sus intereses. En aquella ocasión nuestra voz, como asociación de consumidores, fue la única que avaló la propuesta del regulador pues los representantes de las empresas, sus abogados y otras organizaciones sociales se sumaron para descalificarla e incluso ridiculizarla.

- b) En octubre de 2018 se realizó la audiencia pública convocada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) donde la empresa Telefónica del Perú, el OSIPTEL y cualquier asociación o persona interesada, pudimos formular comentarios u observaciones a la cuarta y última solicitud de renovación parcial<sup>100</sup> presentada por la mencionada empresa. En dicha ocasión se expuso el Informe de Evaluación elaborado por el ente regulador respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por dicha empresa. Nuevamente, en representación de ASPEC, el suscrito acudió a dicho acto y enumeró las razones por las cuales dicha cuarta renovación no debía ser autorizada. Sin embargo, otras asociaciones privadas mediante la intervención de sus distinguidos representantes opinaron a favor porque recibían algún tipo de financiamiento por parte de la citada empresa y lo declararon abiertamente. Tal situación es legal y absolutamente impensable en el caso de las asociaciones de consumidores con lo cual les está vedada una fuente de recursos de las que sí hacen uso otras organizaciones.

---

<sup>100</sup> Cabe indicar que la primera renovación gradual fue aprobada por un plazo de cinco años a partir el 27 de junio del año 2014; la segunda, por un periodo de cuatro años y dos meses que se contarán desde el 27 de junio del 2019. Finalmente, la tercera fue concedida por un plazo similar a la anterior, que regirá desde el 27 de agosto del 2023. El contrato solo permite cuatro renovaciones parciales.

En buen romance, el Estado no les brinda el apoyo financiero que merecen y requieren las asociaciones de consumidores y, a la par, prohíbe que éstas puedan recibir soporte alguno de las empresas. Sin embargo acude a ellas de manera constante para que les sirvan de soporte a las políticas que buscan implementar.

A mayor abundamiento, y tal como se explica en la parte pertinente del presente trabajo, cabe recordar que la relación de las asociaciones de consumidores con los organismos reguladores es sumamente estrecha y se encuentra recogida en una serie de instrumentos legales de diversa jerarquía. En esencia, las normas aludidas establecen la participación por elección y no remunerada, como es fácil suponer, de dichas asociaciones en estamentos de carácter consultivo que funcionan al interior de las citadas dependencias públicas.

A continuación, presentamos un resumen de las mismas:

Órganos del estado en los que, por elección, están integrados por las asociaciones de consumidores

1. **INDECOPI:** Ley N° 29571 - Código del Consumidor, art. 13° referido al Consejo Nacional de Protección del Consumidor;
2. **ORGANISMOS REGULADORES:** Decreto Supremo N° 042-2005-PCM - Reglamento de la Ley N° 27332- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, art. 15° y siguientes (modificado por Ley N° 28337);
3. **OSIPTEL:** Resolución del Consejo Directivo N° 118-2013-CD/OSIPTEL, art. 14° y siguientes;
4. **OSITRAN:** Decreto Supremo N° 044-2006-PCM - Reglamento General del OSITRAN, arts. 83° al 89°;

5. **OSINERGMIN:** Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 152-2015-OS/CD, art. 2°;
6. **INACAL:** Ley N° 30244 Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de la Calidad, arts. 7°, 13° y 21°; y
7. **SUNASS:** Resolución de Consejo Directivo N° 012-2006-SUNASS–CD, art. 7° (Sede Lima)

Los datos mencionados no son especulaciones, sino que se sustentan absolutamente en la realidad y demuestran de manera palmaria un comportamiento constante del Estado hacia las asociaciones el mismo que se caracteriza por su falta de interés en promoverlas y fortalecerlas.

### ***2.1.3 ¿Cuánto vale el trabajo de una asociación de consumidores?***

Como es fácil suponer, la situación al interior del país es mucho peor. A manera de ejemplo vale la pena mencionar que, por Resolución N° 0009-2016/INDECOPI-LAL del 08 de enero de 2016, la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de La Libertad, haciéndose eco de lo sostenido por el restaurante La Sazón de Paola, en su calidad de denunciada, resolvió en segunda instancia que la Asociación de Consumidores y Usuarios de la Región Ancash (ACUREA) había actuado motivada por un “*ánimo de lucro*” en el proceso al pedir S/. 1,200.00 por concepto de costos, suma que si bien le había sido reconocida en primera instancia le fue finalmente denegada aduciendo que carecía de “*razonabilidad*”.

Es decir, para la entidad que por mandato de la ley debe, si no alentar, por lo menos reconocer el esfuerzo desplegado por una organización tan prestigiosa como ACUREA, lo único que se le ocurrió

fue eliminar de plano la obligación de la empresa perdedora en el litigio de cubrir los costos inherentes a los honorarios del abogado de la asociación lo cual es en nuestra opinión un abuso. En efecto, si la referida comisión no estaba de acuerdo con un monto de por sí tan exiguo (S/. 1,200.00) por un proceso que había tomado más de dos años, pudo muy bien reducirlo, pero lo que hizo fue simplemente eliminarlo. Este inveterado proceder colisiona frontalmente con lo dispuesto por el Artículo VI, numeral 7 del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) en mérito al cual:

“El Estado promueve la participación ciudadana y la organización de los consumidores en la protección y defensa de sus derechos. En tal sentido, estimula la labor que desarrollan las asociaciones de consumidores, a fin de que contribuyan al mejor funcionamiento y a la conformación de relaciones equilibradas de consumo”. (p. 3)

Lamentablemente, la poca predisposición a cumplir lo que dice la ley trae como consecuencia que el tipo de situaciones que acabamos de narrar se repita con frecuencia en diversos puntos del país. La desilusión y los perjuicios económicos que se generan a las asociaciones han venido siendo denunciados por éstas a lo largo de la última década ante los sucesivos presidentes de los consejos directivos del INDECOPI quienes han prometido exponer dicha problemática ante los titulares de los órganos resolutivos. Empero, los años pasan y los funcionarios se suceden unos a otros, pero nada cambia. Por ello las asociaciones tienen motivos sobrados para desconfiar de dicha autoridad, pero sus opciones para lograr cambios sustanciales son, de hecho, bastante limitadas.

#### 2.1.4 Doctrina, regulación y asociaciones de consumidores

En los últimos años una herramienta válida de evaluación jurídica como es el análisis económico del derecho ha venido siendo sistemáticamente utilizada para justificar desembozadas conductas empresariales violatorias de los derechos del consumidor y para criticar sardónicamente la función regulatoria del Estado.

Por ejemplo, Súmar Oscar (2012) sostiene que:

“Además el que el mercado tenga fallas, no nos debería llevar directamente a la regulación. Es de notar que –aunque el mercado tenga fallas- estas no necesariamente son mayores que las “fallas de regulación... El diagnóstico de la falla puede ser correcto, pero el llamado a la intervención del gobierno puede ser ingenuo o inapropiado. La razón es que los gobiernos no necesariamente hacen lo que los economistas u otros quieren que hagan, porque existen las *“fallas de gobierno”*, así como existen las *fallas de mercado*”. (p. 30)

Como es de dominio público, las asociaciones de consumidores han estado siempre a favor de la regulación por cuanto únicamente el Estado tiene el poder suficiente para equilibrar la balanza de poder con el sector empresarial, aunque muchas veces éste no lo emplee o lo haga tardíamente. Lo cierto es que ejemplos de corte caricaturesco son usados con frecuencia para cuestionar la función regulatoria del Estado y se equiparan normas existentes y debidamente sustentadas sobre obesidad, discriminación y corrupción con otras imaginarias, como señala el autor (Súmar Albújar, 2012): “es lo mismo a decirte que vamos a sacar una norma para que seas flaco o tu casa esté limpia” (p. 28).

Si este tipo de razonamientos y “*ejemplos*” fueran celebrados únicamente por los ciudadanos comunes y corrientes, no habría problema



alguno. Empero, cuando esta clase de argumentaciones son internalizadas y plasmadas en las resoluciones y prácticas por parte de las autoridades encargadas de la protección del consumidor, allí sí que estamos en presencia de un problema mayúsculo susceptible de perjudicar intereses colectivos y difusos de los consumidores porque desequilibran la balanza de poder de la que hablamos en favor del proveedor infractor. Prueba de ello son las resoluciones emitidas por el INDECOPI que se comentan en la parte pertinente del presente trabajo y que se apartan sin el menor reparo de los principios y políticas públicas consignados expresamente en el Código del Consumidor.

En la tenaz lucha por la aprobación de la ley de alimentación saludable, asociaciones de consumidores como ASPEC jugaron un rol preponderante. Como se recuerda, el debate para la aprobación de la misma fue encarnizado y tomó varios meses. Su justificación era esencialmente la amenaza que representa para la salud de los consumidores más vulnerables como son los niños, la ingesta de la llamada “*comida chatarra*” y la venta de productos ultra procesados con cantidades excesivas de azúcar, grasas y sodio sin informar en su publicidad y etiquetado acerca de los riesgos que entraña su consumo excesivo. En palabras de Súmar (2012) señaló que: “...antes que pretender “informar” a los pobres acerca de las “mejores” alternativas nutricionales, la solución pasaría por darles recursos a los pobres” (p. 32). Es decir, las empresas son las causantes de los problemas de salud mencionados, pero no deben hacer nada para resolverlos. Lo que se debe hacer es repartir dinero entre los más necesitados, lo cual es algo muy fácil de decir siempre que no se precise de qué fuente misteriosa saldrían esos recursos para que las personas adquieran alimentos de mejor calidad, ¿del Tesoro Público quizá?

Si esta clase de aseveraciones resultan inquietantes, existen otras incluso más insólitas. Hernando (2012) plantea la hipótesis –verificada en

la realidad con el Fenómeno del Niño Costero acaecido en el 2017- de una catástrofe natural que, entre otros, generara una escasez de agua embotellada. Los comerciantes podrían aprovechar la situación, como efectivamente lo hicieron, para vender la botella de 2 soles a 30 soles. El citado autor (Hernando Nieto, 2012) reflexiona:

“Quienes estarían del lado de los comerciantes más bien podrían señalar que el mantener los precios elevados en esta coyuntura beneficiaría a largo plazo a los menos favorecidos ya que al estar tan elevados los precios, esto sería un buen incentivo para que lleguen al lugar otros comerciantes –de zonas no afectadas por la catástrofe- con enormes cantidades de mercadería y esto generaría que paulatinamente los precios empiecen a caer progresivamente permitiendo de esta manera que más personas se beneficien (por la regla de la oferta y la demanda)”. (p. 44)

En relación a lo anterior consideramos que la teorización es siempre positiva, pero pretender que, bajo el ropaje de un análisis de corte economicista, el lector crea de veras que la especulación de productos de primera necesidad en tiempos de catástrofe es a la larga algo “*beneficioso*” para el consumidor, es demasiado.

Incluso un derecho universal y elemental del consumidor como es a la información es objeto de cuestionamiento por parte de ciertos autores como Rojas (Klauer, 2012) quien sostiene:

“En nuestra opinión, el Deber de Información debe afrontar un replanteamiento respecto del alcance (exigencia) que la agencia de competencia –INDECOPI- tiene en su aplicación, lo cual implica incluso una modificación en la política de protección al consumidor y las normas que la desarrollan, tales como el Código de Consumo. Cabe indicar que no rechazamos el derecho de los consumidores a ser informados, lo que se discute es el alcance y el contenido que la autoridad le otorga al momento de

exigirlo en cada uno de los conflictos de consumo, a efectos de generar los incentivos o desincentivos correctos a través de sus decisiones administrativas, ello con el objetivo de proteger el proceso competitivo y los intereses de los consumidores”.

(p. 65-66)

En suma, según el mencionado autor, el INDECOPI no podría establecer un criterio único y predecible sobre la información al consumidor que tiene derecho a recibir, sino que, por el contrario, en cada caso, se tendría que establecer “*qué información*” le sería útil al consumidor. Si se aceptara esta hipótesis, los proveedores tendrían el argumento ideal para justificar sus omisiones de información o su publicidad engañosa aduciendo simplemente que ellos “*creyeron*” que un dato era útil al consumidor y otro no y por eso lo consignaron o dejaron de hacerlo. Las discusiones sobre este punto en cada uno de los procesos que se tramiten ante el INDECOPI alcanzarían ribetes de razonamiento filosóficos lo cual no sólo sería inadmisiblesino impráctico pues por un lado relativizaría el derecho a la información del consumidor y, por otro, pondría aun en más entredicho la administración de la justicia de consumo que es objeto de cuestionamiento no sólo por las asociaciones de consumidores sino también por el sector empresarial.

### ***2.1.5 Múltiples funciones asignadas pero cero recursos***

Como se aprecia, desde cualquier perspectiva, el panorama es sin duda sombrío para las asociaciones de consumidores pero a pesar de ese entorno tan poco favorable, varias de ellas se mantienen activas en el país cumpliendo, con los medios a su alcance, las variadas y complejas funciones que les son propias, esto es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios.

En materia económica, el autofinanciamiento constituye sin duda la situación ideal pero aún se encuentra lejos de ser alcanzado por las organizaciones actuales. La mejor vía para lograrlo son los aportes de los asociados pero normalmente estos son pocos y no son depositados de manera continua.

Desde mi experiencia como directivo de Consumers International, la situación descrita no es exclusiva del Perú toda vez que, aunque se encuentran subvencionadas por el Estado, las organizaciones españolas atraviesan una problemática similar por cuanto la media de asociados ronda apenas los 300 miembros, es decir, existe un bajo nivel de asociacionismo y es prácticamente nulo el nivel de participación de los mismos en la vida institucional de la organización a la que pertenecen. Empero existe el sentimiento generalizado de que éstas funcionan de manera adecuada, lo que trae consigo un elevado nivel de confianza hacia ellas por parte de los ciudadanos en razón que casi el 90% de los encuestados consideran que las asociaciones son útiles para la sociedad.

Cabe indicar que, de manera similar, aunque no igual a lo que ocurre en el Perú<sup>101</sup>, en España las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal o supraautonómico deben cumplir los requisitos exigidos por la legislación aplicable y además encontrarse inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU), inscripción que les otorga su plena capacidad jurídica para actuar como tales.

Mientras que en países como España, los consumidores tienen diversas instancias ante las cuales acudir para buscar consejo o apoyo como las

---

<sup>101</sup> El Registro de Asociaciones a cargo del INDECOPI básicamente confiere a éstas la posibilidad de interponer acciones en defensa de intereses colectivos y difusos, previa suscripción de los convenios de cooperación institucional correspondientes conforme a lo establecido en el art. 153.1 del Código del Consumidor. Por ello no todas se encuentran inscritas en el mismo y se dedican a tareas distintas como la orientación y difusión de derechos.

Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), que son servicios públicos locales dependientes de los ayuntamientos y también las asociaciones de consumidores.

En el Perú tal tarea se centraliza básicamente en las asociaciones de consumidores y en el INDECOPI lo cual trae consigo una elevada carga de trabajo para las mencionadas instituciones, la cual ha sido objeto de análisis por distintos autores. Sin embargo, cabe mencionar que el Congreso de la República, siguiendo una vez más el modelo español, ha aprobado recientemente la Ley de fortalecimiento de la protección y defensa del consumidor (Congreso de la república del Perú, 2018) cuyo objetivo es facilitar, a través de las municipalidades provinciales y distritales, el acceso de los consumidores a la información sobre sus derechos dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

Con arreglo al art. 3° del texto aprobado (Congreso de la república del Perú, 2018), las municipalidades provinciales y distritales, previa elaboración y ejecución de un plan de capacitación acreditado por el INDECOPI, serán competentes en materia de protección y defensa del consumidor para las acciones señaladas en dicha norma.

Asimismo, el art. 4° del mencionado texto (Congreso de la república del Perú, 2018) establece que, en materia de justicia de consumo, las municipalidades provinciales y distritales tendrán las atribuciones propias en materia de arbitraje de consumo.

Ahora bien, volviendo al tema que nos ocupa, es menester indicar que nos hemos permitido traer a colación el caso de España por las razones siguientes:

1. Pese a que reciben un subsidio con cargo a los recursos asignados anualmente a un Fondo Concursable, las mencionadas

organizaciones europeas enfrentan dificultades similares para mantenerse activas. Por ello sus representantes se sorprenden de que en el Perú éstas puedan existir sin el apoyo económico que a ellas les dispensa el Estado;

2. La problemática interna de las asociaciones de consumidores –que muchas veces raya en el colapso total- no es de dominio público, lo cual propicia una serie de creencias erradas en la población y en las propias autoridades;
3. Muchas personas creen erróneamente que las asociaciones son entidades pertenecientes al sector público y por tanto se sienten con el derecho de exigirles, incluso de mala manera, que trabajen gratuitamente en su beneficio; y
4. Por los costos que ello acarrea, los recursos de las asociaciones no siempre les permiten brindar atención personal al público pero, las más de las veces, se ven precisadas a hacerlo porque existe una gran demanda por este tipo de servicio altamente especializado. Sin embargo, los consumidores se muestran poco dispuestos a pagar por él.

Estas consideraciones, sumadas a las que nos hemos permitido expresar anteriormente, añaden y corroboran los múltiples obstáculos que deben sortear a diario las asociaciones de consumidores para poder mantenerse activas, los mismos que son sustancialmente mayores si los comparamos con lo que sucede en otros países como España en los que el Estado otorga beneficios concretos a las mismas y con los que, como

se ha indicado, guardamos notables similitudes en materia de legislación.

En suma, el caso de España evidencia que el apoyo estatal resulta fundamental para permitir un mínimo de sostenibilidad a las asociaciones el cual en el Perú simplemente no existe. Por ello el movimiento consumerista en nuestro país se encuentra en permanente situación de riesgo y aun de extinción.

#### ***2.1.6 Las asociaciones de consumidores y la coordinación internacional***

Finalmente, resulta oportuno señalar que, al compartir objetivos similares y enfrentar una problemática común, las asociaciones de consumidores de los distintos países mantienen entre sí diversos niveles de coordinación, los mismos que se tornan más frecuentes dependiendo de la coyuntura. Por ejemplo, para la realización de actividades en conjunto, para compartir información o, simplemente, para que una represente a otra en un cónclave internacional.

Por ejemplo, en tiempos recientes las coordinaciones entre ASPEC y las organizaciones hermanas de Chile se ha intensificado a fin de recabar información judicial específica referida al sonado caso de la colusión del papel tissue acaecido en dicho país, el cual llegó parcialmente a su final<sup>102</sup> en el mes de setiembre de 2018 y en el que tanto la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS) como la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU), tuvieron un rol protagónico. Ambas organizaciones recibieron el pasado 15 de septiembre, en conjunto, cerca de \$2.795 millones (unos US \$ 4 millones) por concepto de reembolso de los gastos de asesorías profesionales -legales y económicas- en que ambas entidades

---

<sup>102</sup> A diferencia de CMPC, PISA (actual SCA), la otra compañía demandada se mantiene aun litigando contra el SERNAC.

incurrieron en el marco de las demandas en contra de las compañías coludidas<sup>103</sup>.

En tal virtud la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) se obligó a devolver los mencionados gastos ante la mesa de negociación que convocó y lideró el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) –que es el equivalente al INDECOPI peruano– lo cual fue ratificado en el acuerdo aprobado por los Tribunales de Justicia. El acuerdo también implica el pago de \$7 mil a cada chileno mayor de 18 años.

Es oportuno señalar que el SERNAC pese a ser el organismo gestor de la mediación, no percibió ni exigió costas en el proceso ya que su participación judicial se enmarca dentro del desarrollo de las funciones que le son propias.

Es oportuno señalar que las organizaciones de consumidores mencionadas forman parte de plataformas internacionales como son **OCLAC** y el **Grupo Andino de Consumidores**. Este dato es relevante por cuanto, al igual que ASPEC, otras organizaciones están igualmente solicitando información a Chile la misma que viene siendo entregada sin dilación, de lo que puede dar fe el suscrito.

La motivación esencial de este trajinar es, obviamente, acceder al conocimiento y experiencia para afrontar procesos de tal envergadura contra algunas de las más grandes empresas del país con la esperanza de poder replicarla en otras latitudes lo que, obviamente, no siempre es posible.

---

<sup>103</sup> Ver: Organizaciones de consumidores recibieron \$2.795 millones por mediación en caso tissue. EN: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/organizaciones-consumidores-recibieron-2-795-millones-mediacion-caso-tissue/329467/>



## ***2.2. Presentación de la propuesta de solución del problema – postura personal con fundamento teórico***

Como resultado del análisis efectuado a lo largo del presente trabajo, consideramos pertinente destacar un hecho que para algunos funcionarios y tratadistas todavía sigue siendo objeto de enérgicos cuestionamientos, a pesar de que la polémica debería estar definitivamente zanjada con arreglo a lo estipulado en el Artículo VI, numeral 4) referido a Políticas Públicas del Código de Protección y Defensa del Consumidor el cual reconoce expresamente la situación de vulnerabilidad del consumidor y, por ende, la necesidad de protegerlo.

Esta posición desventajosa del consumidor en el mercado propicia que, en muchas ocasiones, sea víctima de abusos e inequidades por parte de los proveedores de bienes y servicios los cuales, como se ha indicado, no sólo cuentan con los recursos necesarios para mantener una posición ventajosa en caso de conflicto sino que, además, como hemos mencionado reiteradamente, se encuentran organizados en gremios reconocidos que los representan en las instancias que correspondan.

Las asociaciones de consumidores son, por tanto, las entidades natural y legalmente facultadas para equiparar esa abrumadora diferencia y salvaguardar los derechos del consumidor a título individual así como también el interés público. Es obvio que cualquier consumidor siente temor de enfrentar a una gran corporación y, por ello, muchas veces no presenta un reclamo y mucho menos interpone una denuncia ante el INDECOPI por más grave que sea la violación de sus derechos y así se va generando e instaurando una sensación de impunidad y desánimo que, por el bien de la sociedad, es necesario combatir.

Por lo dicho, únicamente si dichas asociaciones se multiplican y funcionan de manera eficaz, los consumidores contarán con una línea de defensa confiable y permanente que enfrente las inequidades que a diario sufren y que no tienen posibilidades o no saben cómo enfrentar.

En tal sentido, resulta prioritario EMPODERAR a las asociaciones de consumidores porque, al hacerlo, se empodera también al ciudadano quien tendrá menos motivos para sentirse solo y temeroso y se sentirá más bien acompañado, asesorado y debidamente representado.

Empero, para el logro de tan deseable objetivo, es ineludible cambiar la situación actual y pasar de la palabra a la acción. En tal virtud resulta impostergable dotar a dichas organizaciones no sólo del reconocimiento legal del que actualmente gozan sino también de los recursos económicos indispensables de los que ahora carecen.

La realidad peruana descrita, así como la experiencia internacional demuestran a las claras que tales organizaciones -que son objeto de múltiples prohibiciones que restringen severamente sus posibilidades de procurarse recursos- requieren de una base financiera mínima. Solo de esa manera se podrán garantizar su funcionamiento y el sostén de una estructura orgánica mínima al servicio precisamente de esos consumidores que no cuentan con el dinero necesario para pagarle a un profesional especializado que defienda sus intereses.

Para el efecto no queda otra alternativa más que la expedición de una normativa especialmente concebida para tal propósito la cual es inexistente en la actualidad y que se plantea más adelante, como un aporte del presente trabajo.

Dicha normativa implica necesariamente la introducción de modificaciones muy puntuales en la legislación pertinente sobre la materia la cual, obviamente, no es otra que la Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República, 2010b).

Los cambios requeridos deben abordar dos de los temas que, comprobadamente, inciden de manera crítica en el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, esto es, su financiamiento y la arbitrariedad en la determinación del porcentaje de las multas impuestas por el INDECOPI.

Como se verá a continuación, la implementación de las disposiciones que se plantean en el proyecto de ley elaborado por el suscrito no irrogará gasto al Estado por cuanto:

- i. Los recursos necesarios para su ejecución no provienen del Estado sino de las multas que deben pagar los infractores de las normas contenidas en el Código del Consumidor, una vez concluido el proceso administrativo correspondiente seguido ante el INDECOPI por la asociación de consumidores.
- ii. De ese dinero, proveniente del sector privado, lo que corresponde al INDECOPI es:
  - Actualmente el artículo 110° del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), señala que el INDECOPI puede sancionar las infracciones a esta norma con una amonestación hasta una multa máxima de 450 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Así mismo, el artículo 52° del Decreto Legislativo N° 1044 - Ley de Represión de la Competencia Desleal (Consejo de Ministros, 2008), dispone como

sanción por infracción a esta norma (para nuestro caso por publicidad engañosa), desde una amonestación hasta una multa de 700 UIT.

- Garantizar que un porcentaje básico (35%) de la multa impuesta sea entregado a la asociación de modo que se consagre un mínimo de previsibilidad en cuanto a un tema tan crítico como es el económico.
- Detraer un porcentaje del 5% de las multas impuestas por sus comisiones de protección al consumidor para el financiamiento del Fondo Concursable que se crea mediante la ley propuesta.

En cuanto al beneficio, la ley permitirá mitigar, aunque sea parcialmente, las dificultades económicas por las que atraviesan las asociaciones de consumidores toda vez que:

- i. Las asociaciones que litigan ante el INDECOPI podrán disponer del 50% del porcentaje de las multas asignadas para aplicarlo al gasto corriente y no como ocurre en la actualidad que apenas un 5% puede ser destinado a tal fin.
- ii. Se abre la posibilidad para las asociaciones de elaborar y presentar proyectos en procura de un financiamiento con cargo al Fondo Concursable que se crea en virtud de la ley.

Al respecto sustentamos la determinación del mencionado porcentaje de multa (50%), bajo las siguientes consideraciones:

- a. Lo primero es mencionar que, de la bibliografía revisada y de las consultas efectuadas con líderes de organizaciones de consumidores de América y Europa, queda en claro que el modelo peruano que faculta la participación porcentual de la sanción impuesta al proveedor infractor en beneficio de la asociación que interpuso la denuncia administrativa correspondiente, carece de un símil comparable a nivel internacional. Por lo tanto, no se ha ubicado un esquema con el cual poder efectuar un cotejo.

- b. El 5% constituye un porcentaje minúsculo que ni siquiera es en sí mismo de libre disponibilidad, sino que, como se ha explicado en la presente tesis, el mismo se encuentra sujeto a una serie de restricciones de modo que el 70% de dicho porcentaje debe destinarse necesariamente a cubrir los gastos propios promoción de los derechos de los consumidores confiadas a las asociaciones. En cuanto al 30% restante de ese 5%, sólo ese pequeño monto puede ser empleado para financiar los gastos corrientes de la organización como son pago de servicios o compra de equipos.
- c. Teniendo en cuenta lo reducido de dicho porcentaje, con frecuencia el mismo resulta insuficiente para cubrir los costos en los que incurren las asociaciones de consumidores cuando preparan, presentan y tramitan sus denuncias con lo cual, en lugar de obtener un beneficio, muchas veces ocurre lo contrario.
- d. Al ser el porcentaje de las multas constantemente escamoteado por el INDECOPI a las asociaciones, ese 5% en beneficio de las mismas igualmente se reduce aún más. Por ello es necesario establecer un mecanismo que garantice que aun cuando las multas impuestas, y por ende los porcentajes de las mismas en favor de la asociación, sean exiguos, de todos modos, exista un nivel mínimo de predictibilidad en cuanto a las sumas a recibir.
- e. A lo anterior se suma el hecho de que, con arreglo al art. 113 del Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b), si el proveedor sancionado paga oportunamente la multa impuesta dentro del plazo otorgado, se hace merecedor de un beneficio que consiste en la reducción del 25% del total de la multa a pagar. Ello, obviamente, trae como consecuencia que el porcentaje en favor de la asociación se reduce en la misma medida.
- f. Es conveniente recordar que las asociaciones de consumidores no reciben subvención alguna por parte del Estado. Por tal motivo, se debe procurar que los recursos de libre disponibilidad que tales organizaciones perciban por concepto del porcentaje de la multa sean lo más elevados posible, al menos como planteamiento base de una iniciativa legislativa como la que planteamos. Hay que tener en cuenta que, durante los debates congresales, lo más probable es que arguyendo las razones expuestas en el presente trabajo,

el porcentaje de libre disponibilidad de 50% que proponemos será reducido por los congresistas debido a muchas razones como son la coyuntura política, los lobbies, el desconocimiento sobre la materia, etc.

- g. Finalmente, existe un criterio de equidad elemental que no se aplica en estos casos a lo largo de los años. Resulta injustificable que una entidad como el INDECOPI pueda quedarse con el 95% o más de la multa impuesta a una empresa como resultado de una acción promovida por una asociación de consumidores y que ésta, a pesar de los esfuerzos desplegados, los riesgos asumidos y el tiempo transcurrido, se quede con porcentajes ínfimos. Esa situación tiene que cambiar necesariamente.

## **Propuesta Legislativa**

### **PROYECTO DE LEY**

**Ley que modifica los numerales 156.1 y 156.2 del artículo 156° y el artículo 157° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571 e incorpora el artículo 160°**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **Justificación de la modificación propuesta a los numerales 156.1 y 156.2 del artículo 156° referidos a los convenios de cooperación institucional**

Como la experiencia a lo largo de los años lo demuestra, el porcentaje máximo del 50% de la multa ha sido entregado en muy contadas ocasiones a las asociaciones de consumidores. Normalmente ello ha sucedido cuando el monto total de la sanción pecuniaria impuesta es reducido. Estamos hablando de multas de una UIT e incluso menos.

Este proceder de los órganos resolutivos del INDECOPI implica un desconocimiento de la labor y riesgos asumidos por las referidas asociaciones y constituye un comportamiento arbitrario que ha sido cuestionado por ellas a lo largo de los años.

Por tal motivo, mediante la fórmula legal propuesta, lo que se pretende es poner un límite a esa discrecionalidad absoluta de la mencionada autoridad que, a la luz de los hechos, ha sido empleada de manera arbitraria por los citados órganos resolutivos en los diversos procesos promovidos por las mencionadas colectividades.

En tal sentido, por razones fácticas y jurídicas, se estima razonable que así como el Código establece un porcentaje máximo (50%) de la multa a ser entregado a la asociación, también se determine un porcentaje mínimo (35%) de la misma, de modo

que se consagre un grado elemental de previsibilidad en cuanto a un tema tan crítico como es el económico.

**Justificación de la modificación propuesta al artículo 157° referido a los criterios para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta**

Otro hecho que ha quedado evidenciado a lo largo de los años es que la aplicación de los “*criterios*” consignados en el artículo 157° del Código (Congreso de la República, 2010b) para determinar el porcentaje de las multas administrativas entregable a las asociaciones de consumidores, es igualmente poco dado a reconocer e incentivar la participación de dichas organizaciones en los procesos en defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores. Dicho cuerpo legal (2010) dispone lo siguiente:

**“Artículo 157.- Criterios para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta**

Al momento de determinar el porcentaje de las multas administrativas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, la autoridad competente debe evaluar, como mínimo, los siguientes criterios:

- a. Labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la presentación de la denuncia.
- b. Participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado.
- c. Trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora denunciada, impacto económico de la misma y perjuicios causados en forma previa o que puedan ser causados de forma potencial a los consumidores con relación a la misma.
- d. Otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento.”

(p. 27)



En efecto, ocurre que, en reiteradas oportunidades, las resoluciones administrativas expedidas por los órganos resolutivos del INDECOPI lo que hacen es “*seleccionar*” deliberada y arbitrariamente uno o dos de los mencionados criterios, normalmente aquellos en los que el accionar de la asociación es más endeble, para escamotear al máximo el porcentaje entregable.

Asimismo, la valoración que la autoridad asigna a los criterios que finalmente llega a emplear en cada caso, normalmente no pondera en debida forma las condiciones, casi siempre adversas, en las que la asociación llevó a cabo la serie de tareas conducentes a la presentación y tramitación de la denuncia. O, si lo hace, es siempre desde su propia óptica que es muy diferente por los distintos niveles de recursos con los que cuenta una institución como el INDECOPI en comparación con los que caracterizan a una asociación de consumidores.

Otro factor a tener en cuenta es que las acciones promovidas por las asociaciones traen como consecuencia cambios muchas veces irreversibles en el mercado. En ciertas ocasiones dichos cambios se producen incluso antes de que el litigio haya llegado a su fin. Los casos abundan. Por ejemplo, en el célebre PURA VIDA Nutrimax la empresa denunciada modificó su etiqueta en la que se presentaba como “*leche evaporada*” a “*mezcla láctea*” mientras el proceso continúa en curso. Lo mismo sucedió con la bebida CIFRUT PUNCH que, igualmente, cambió sus etiquetas y publicidad eliminando las imágenes de naranjas que inducían a error a los consumidores sobre la verdadera naturaleza del producto.

Como si todo lo anterior no fuera suficiente, y tal como ha sido reseñado, en el caso ASPEC vs GLORIA referido al producto “Pura Vida Nutrimax”, en lo que atañe al porcentaje de la multa en favor de la asociación, la resolución en su acápite 196 determina de manera insólita que, al ser una “*base bastante significativa el monto de la*

*multa impuesta*”, corresponde otorgarle a ASPEC únicamente el 3% de la misma por su participación.

Reiteramos, el criterio de la *“base bastante significativa el monto de la multa impuesta”* NO EXISTE en la legislación vigente para la determinación del porcentaje de la multa y, por ello, además de tratarse de una consideración discriminadora, carente de asidero jurídico y perjudicial para los intereses de las asociaciones, es absolutamente ilegal.

El hecho de que el mencionado órgano resolutivo haya osado consignar por escrito lo que hasta entonces era un rasgo frecuente y distintivo de sus resoluciones implica que: i) La falta de consideración hacia la labor desplegada por las asociaciones ha llegado a su punto culminante y que lo que sigue es la eventual expedición de alguna directiva que restrinja aún más la entrega de dichos recursos; y ii) Corrobora de manera palmaria las hipótesis de trabajo que sirven de sustento al presente trabajo académico.

Frente a esta imputación, algún comisionado podría atreverse a sostener que la incorporación de este cuestionable criterio se enmarca dentro de la *“cláusula general”* consignada en el acápite d) del art. 156° de Código en mérito al cual, entre los criterios para la graduación del porcentaje de la multa se cuenta: *“Otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento”*. Empero el presunto *“análisis”* del órgano resolutivo del INDECOPI no puede implicar, como en este caso, la desnaturalización o el exceso de lo preceptuado por la normativa pertinente. Si se aceptara tal posibilidad, la administración de la justicia de consumo devendría en absolutamente caótica e imprevisible, por no decir manifiestamente ilegal.

Por las consideraciones expuestas, resulta de la mayor importancia que el artículo sea modificado en atención a las consideraciones siguientes:

- Que el órgano resolutivo evalúe y sustente TODOS los criterios y no sólo los que le parezcan sobre la base de consideraciones imparciales.
- Que el órgano resolutivo se ciña única y exclusivamente a los criterios expresamente consignados en la legislación, dejando de lado creaciones y/o interpretaciones sesgadas que desnaturalizan la administración de justicia.

- Que el órgano resolutorio entienda que cada caso entraña un mayor o menor nivel de complejidad en su postulación. En algunos casos basta un reportaje periodístico, en otros, un análisis de laboratorio, pero ello no debe ser óbice para subestimar la labor realizada para presentar la denuncia.
- Que el órgano resolutorio pondere en debida forma los cambios en el mercado que se dan como resultado del proceder de la asociación.

### **Justificación de la incorporación del artículo 160º referido al Fondo Concursable**

Como es de dominio público, las asociaciones de consumidores a pesar de la importante tarea que llevan a cabo en beneficio de la sociedad, no reciben financiamiento directo alguno por parte del Estado.

En otros países, en cambio, el Estado les asigna desde hace varios años subvenciones provenientes de un Fondo Concursable creado para tal fin. Tal es el caso de Chile, Argentina y España por citar algunos ejemplos. Como resultado, en esas naciones el movimiento consumerista organizado se mantiene incólume al paso del tiempo y puede cubrir algunas de las necesidades básicas que caracterizan a sus organizaciones.

En el Perú urge adoptar una medida de este tipo porque las asociaciones de consumidores locales sufren de una escasez aguda de recursos que las lleva inexorablemente a la extinción, en particular las que operan al interior del país donde las violaciones de los derechos de los consumidores son más evidentes y perniciosas.

Por tal motivo es conveniente la incorporación en el Código del Consumidor de un artículo que disponga la creación tanto de un Fondo Concursable, así como de un Comité de Administración presidido por el INDECOPI el cual, sobre la base de criterios comprobadamente técnicos y objetivos, se encargará de su manejo. Dicho Comité estará integrado por representantes de las entidades siguientes:

1. Ministerio de Economía y Finanzas para verificar que la asignación de los recursos del Fondo se enmarque en la normativa presupuestal que rige en el país;
2. Contraloría General de la República a fin de auditar la corrección del procedimiento de adjudicación y aplicación de los recursos del Fondo; y
3. Defensoría del Pueblo para que actúe como veedor de todo el procedimiento, así como de su contribución a la promoción y fortalecimiento de los derechos de los consumidores y usuarios

## **FÓRMULA LEGAL**

**Artículo 1°.- Modificación de los numerales 156.1 y 156.2 del artículo 156° y el artículo 157° del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Ley N° 29571**

Modifíquense los numerales 156.1 y 156.2 del artículo 156° y el artículo 157° del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Ley N° 29571, con arreglo a los términos siguientes:

### **Artículo 156°.- Convenios de cooperación institucional**

156.1 El INDECOPI y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otorga la posibilidad de que el INDECOPI y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede ser menor al treinta y cinco por ciento (35%) ni

exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituye fondos públicos.

156.2 Los porcentajes entregables a las asociaciones de consumidores deben ser utilizados a efectos de implementar acciones específicas de promoción y defensa de los intereses de los consumidores y un monto no mayor del cincuenta por ciento (50%) del porcentaje que se les entrega puede ser utilizado para su funcionamiento a efectos del desarrollo de su finalidad, en las condiciones que establece el reglamento.

(...)

**Artículo 157°.- Criterios para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta**

Al momento de determinar el porcentaje de las multas administrativas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, la autoridad competente debe evaluar y sustentar, como mínimo, cada uno de los siguientes criterios:

- a. Labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la presentación de la denuncia.
- b. Nivel de participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado en atención a la complejidad del mismo.
- c. Trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora denunciada, impacto económico de la misma y perjuicios causados en forma previa o que puedan ser causados de forma potencial a los consumidores con relación a la misma.
- d. Resultado en el mercado a raíz de la denuncia interpuesta por la asociación.
- e. Efectividad y cumplimiento de la medida correctiva solicitada en la denuncia.

e. Otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento.

**Artículo 2º.- Incorporación del artículo 160º al Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Ley N° 29571**

Incorpórese el artículo 160º al Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Ley N° 29571, con arreglo a los términos siguientes:

**Artículo 160º.- Del Fondo Concursable**

Créase un Fondo Concursable, destinado al financiamiento de iniciativas que las asociaciones de consumidores, que se encuentren reconocidas por el INDECOPI, desarrollen en el cumplimiento de sus objetivos, con exclusión de las actividades a que se refieren los artículos 156º, 157º y 158º.

Dicho Fondo estará compuesto por:

- a. El 5% del total de los recursos que obtenga el INDECOPI provenientes de las multas impuestas por sus comisiones de protección al consumidor en el ejercicio presupuestal inmediato anterior.
- b. Las donaciones que realicen para dicho efecto organizaciones sin fines de lucro nacionales e internacionales.

La asignación de los recursos del Fondo a las asociaciones de consumidores que presenten las propuestas mejor sustentadas y viables se realizará, sobre la base de criterios técnicos y objetivos, durante el primer trimestre de cada año mediante convocatoria pública y previa evaluación del Comité de Administración del Fondo. Dicho Comité estará presidido por el INDECOPI e integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

Mediante Directiva que se expedirá a los sesenta (60) días de publicada la presente ley, bajo responsabilidad, el INDECOPI aprobará el procedimiento correspondiente en todos los aspectos referidos a la aplicación de las subvenciones y al funcionamiento del Comité de Administración.

## **CAPITULO 3**

### **CONSECUENCIAS**

#### **Consecuencias de la implementación de la propuesta**

- a. Empoderamiento de los consumidores quienes contarán con más organizaciones sociales que les brinden información y consejo y que, de ser el caso, representen y defiendan sus intereses ante los proveedores y ante las dependencias del Estado;
- b. Empoderamiento de las asociaciones de consumidores que contarán con los recursos mínimos de los que ahora carecen para mantenerse en funcionamiento, en beneficio de los consumidores;
- c. Cumplimiento por parte del Estado de la disposición contenida en el Artículo VI, numeral 7), referido a Políticas Públicas del Código de Protección y Defensa del Consumidor con arreglo a la cual se debe “estimular la labor que desarrollan las



asociaciones de consumidores, a fin de que contribuyan al mejor funcionamiento y a la conformación de relaciones equilibradas de consumo”; y

- d. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor y del Consejo Nacional de Protección al Consumidor a que se refieren, respectivamente, los arts. 132° y 133° del Código de Protección al Consumidor, y que está integrado, entre otras organizaciones, por representantes de las asociaciones de consumidores.

### **Beneficios que aporta la propuesta**

- a. Profesionalización de las asociaciones de consumidores que dejarán de llevar a cabo sus actividades sobre una base tan incierta como es el tiempo que le dedican los voluntarios quienes permanecen de manera pasajera en la organización;
- b. Mejora en la relación entre el INDECOPI y las asociaciones de consumidores basada en hechos objetivos y cuantificables y no sólo en ofrecimientos que no llegaron a verificarse en la realidad.
- c. Actualización y mejora en la legislación aplicable a las asociaciones de consumidores la cual se equiparará en a la de otros países como Chile, Argentina y España, por citar tan sólo algunos ejemplos.

## CONCLUSIONES

- El Código del Consumidor aprobado por la Ley N° 29571 (Congreso de la República, 2010b) asigna diversas y muy elevadas funciones sociales a las asociaciones de consumidores. Sin embargo, las múltiples restricciones, prohibiciones y exigencias que les impone el mismo cuerpo legal y sus normas conexas constituyen una limitación severa –y en algunos casos insalvable- para que dichas organizaciones puedan cumplir con las tareas que les han sido confiadas.
- Por lo anterior y a fin de dar cumplimiento a la sétima política pública consignada en el Código del Consumidor (Congreso de la República, 2010b) según la cual el Estado *“estimula la labor que desarrollan las asociaciones de consumidores, a fin de que contribuyan al mejor funcionamiento y a la conformación de relaciones equilibradas de consumo”* (p.3), se deben introducir necesariamente cambios en la legislación vigente de modo que no sólo se les impongan una serie de obligaciones sino también, y de manera proporcional, beneficios concretos de los que ahora carecen. De otro modo, continuarán estando limitadas y su eficacia y logros serán sólo esporádicos.

- La Constitución Política establece los derechos fundamentales de la persona humana y determina la obligación del Estado de respetarlos, defenderlos y promoverlos. Tal vocación se manifiesta, entre otros, en su art. 58° que declara que el sistema económico vigente es la Economía Social de Mercado. Dicho concepto, al incorporar las nociones de bienestar y justicia sociales, tiene connotaciones sustancialmente diferentes y más humanistas que la mera Economía de Mercado y constituye la piedra angular de un marco normativo que, en teoría, beneficia al consumidor y, por ende, a las asociaciones de consumidores. Más aun teniendo en cuenta que el art. 65° de la Carta Magna señala que el Estado defiende el interés de los consumidores. En tal virtud, queda en claro que los poderes ejecutivo y legislativo tienen la obligación constitucional inexcusable de brindar, en el marco de sus respectivas competencias, las facilidades necesarias a las mencionadas organizaciones que poseen relevancia constitucional y cuya finalidad son, en esencia, la protección de los derechos fundamentales del ciudadano.
- Coincidentemente, para el Tribunal Constitucional, el mencionado sistema económico no se limita a instaurar el imperio absoluto del mercado en el país de modo que el Estado no pueda inmiscuirse en el proceso económico sino que, por el contrario, busca promover y garantizar a la par el libre y leal desenvolvimiento de los agentes que operan en el mercado, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país mediante el bienestar general y la mejora de las condiciones de vida de la población. Es decir, el Estado no es un agente neutro o pasivo, sino que tiene un rol activo que cumplir el cual implica articular un *“diversificado sistema de protección, especialmente de los sectores económicamente más vulnerables”* en un marco de libertad y justicia.
- No obstante, las claras e inequívocas obligaciones antedichas, desde hace años es una práctica usual que tanto el legislador como los operadores gubernamentales –léase el INDECOPI- busquen introducir reformulaciones, manipulaciones y restricciones a los conceptos y prerrogativas de actores que cuentan con tutela

constitucional expresa como son, por ejemplo, las restrictivas definiciones de “consumidor” y de “asociación de consumidores”.

- El tratamiento que la legislación comparada dispensa a las asociaciones de consumidores alcanza matices variados en extremo. En algunos casos como Chile, Argentina y España existen subvenciones o fondos concursables a los que pueden acceder dichas organizaciones.

En otros lugares, como Hong Kong, el Estado financia prácticamente la totalidad de gastos que demanda el funcionamiento de la asociación de consumidores siempre que se respete la normativa pertinente.

También están aquellos países que, en la actualidad y dado el nivel de desarrollo alcanzado por sus asociaciones, ya no les otorgan beneficios específicos como es el caso básicamente de los países europeos (exceptuando España), Estados Unidos y Brasil. Igualmente se da el caso de estados cuyo apoyo a sus asociaciones se limita a programas de capacitación como ocurre en El Salvador.

- Teniendo en cuenta que en el Perú el único “beneficio” explícitamente reconocido por la legislación peruana a las asociaciones es la posibilidad de acceder a un porcentaje, de hasta el 50%, de las multas que impone el INDECOPI a las empresas infractoras como resultado de un proceso administrativo iniciado por dichas organizaciones, resulta evidente que el mismo es esencialmente una contingencia, una posibilidad, una mera expectativa a la que puede intentar acogerse la asociación y que depende por completo de una serie de variables ajenas a ella como el resultado del proceso iniciado o el porcentaje de la multa finalmente determinado por la autoridad administrativa. Si a ello le adicionamos que el aludido “beneficio” debe sujetarse a tantos condicionamientos como los referidos, por ejemplo, al modo de empleo de los recursos obtenidos de modo que apenas el 5% de los mismos puede destinarse al sostenimiento de la organización y que el plazo para obtenerlo es absolutamente

improbable, podemos reiterar nuestra postura de que, en nuestro país, las asociaciones no gozan de algún tipo de beneficio concreto otorgado por la ley.

- En adición a lo anterior es necesario remarcar que los exiguos porcentajes de las multas asignados a las asociaciones de consumidores de manera permanente por el INDECOPI nos llevan a enunciar una regla desalentadora pero cierta: El monto del porcentaje de la multa otorgado por los órganos resolutivos del INDECOPI a una asociación de consumidores es inversamente proporcional al de la multa impuesta. Mientras más elevada la multa, menor el porcentaje asignado. Esta regla, como se ha explicado anteriormente, ya se consigna por escrito y sin ningún tapujo en algunas de las resoluciones expedidas por dicha entidad.
- Como si lo dicho no fuera suficiente para ilustrar el punto, la legislación llega al extremo de señalar que, en caso la denuncia interpuesta por la asociación de consumidores sea considerada maliciosa y ocasione daño al proveedor o al consumidor, son “*responsables solidarios*” tanto la organización como sus representantes legales que hayan participado con dolo en el planeamiento o realización de la denuncia. Una verdadera espada de Damocles que pende sobre las cabezas de los directivos de tales organizaciones.
- El tema del financiamiento a fin de garantizar la sostenibilidad de la organización es precisamente el tema más importante para las asociaciones. El esquema legal vigente –con todas las restricciones mencionadas- así como el comportamiento inveterado de las autoridades con las que éstas actúan no sólo no está alineado en pos de la consecución de tal objetivo, sino que conspira abiertamente contra él. Por ello es que muchas asociaciones no pasan de ser una página en las redes sociales.
- En tal virtud, el autofinanciamiento es el ideal al que aspiran las asociaciones de consumidores del Perú e incluso del mundo e implica, en esencia, que la

organización genere por sí misma y disponga libremente de los ingresos necesarios para funcionar de manera indefinida. Ese objetivo no ha llegado a ser alcanzado aún en el Perú por organización alguna. El caso de ASPEC es la prueba palpable de ello.

- En atención a la problemática expuesta, es igualmente necesario implementar en el Perú un mecanismo de subvenciones estatales en beneficio de las asociaciones de consumidores tal como funciona en otros países. Para el efecto, hay que crear dicha figura en el Código del Consumidor, la misma que se propone en el proyecto de ley adjunto. Si, por el contrario, se pretende mantener como único “*beneficio*” el porcentaje de la multa, es del mismo modo necesario introducir algunas modificaciones en el Código del Consumidor, los mismos que se plasman en el proyecto de ley adjunto.
- Cabe añadir que las múltiples dependencias del Estado solicitan constantemente el concurso de las asociaciones para la realización de las actividades que les son propias. Sin embargo, en ningún caso, la labor de dichas organizaciones es retribuida económicamente como corresponde. Se trata por tanto de una relación esencialmente asimétrica porque las tareas que realizan las asociaciones son percibidas como una mera “*colaboración*” y no como lo que realmente son: un trabajo. Sólo equilibrando la mencionada relación y asumiendo que, al igual que todas las dependencias que conforman el aparato estatal, las organizaciones de consumidores también incurren en múltiples gastos para poder cumplir con los compromisos que se les demanda, el Perú podrá contar con un esquema de trabajo conjunto en el cual ambas partes, y no sólo una, obtengan beneficios.
- Finalmente, si en mérito a todo lo expuesto, se efectúa un balance entre los beneficios y obligaciones que la legislación asigna a las asociaciones, el resultado del mismo resulta comprobadamente desfavorable para los intereses de este tipo de organizaciones.

- Por todo lo dicho a lo largo del presente trabajo de investigación –y sobre la base del análisis jurídico efectuado, así como nuestra experiencia de campo de 22 años- concluimos en relación al problema principal que no resulta posible que las asociaciones de consumidores cumplan con las funciones que les asigna el Código del Consumidor aprobado por la Ley N° 29571 debido a las múltiples restricciones y prohibiciones de las que son objeto este tipo de organizaciones.

En cuanto a los problemas conexos, podemos reiterar que el modelo jurídico establecido para las asociaciones de consumidores es inviable en razón que no existe equilibrio entre las múltiples obligaciones asignadas y los beneficios que éstas reciben. Queda por tanto en claro que la normativa que las regula no garantiza su buen funcionamiento y eficacia y, más bien, las prohibiciones que se le imponen representan una severa limitación para el cumplimiento de sus fines.

Incluso los porcentajes de las multas que, eventualmente, se les puede otorgar a las mencionadas organizaciones no guardan, las más de las veces, la debida proporción con el trabajo que desarrollan para obtenerlo por lo que son absolutamente imprevisibles en cuanto a monto y oportunidad. Ello sin mencionar las drásticas limitaciones para su empleo que sólo en un mínimo porcentaje puede destinarse al sostenimiento de la asociación. En consecuencia, es indispensable introducir modificaciones e innovaciones en el mencionado Código a fin de promover la existencia y sostenibilidad de las asociaciones de consumidores.

## RECOMENDACIONES

- La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República debe elaborar y/o tramitar un proyecto de ley destinado al fortalecimiento de las asociaciones de consumidores que modifique sustancialmente el régimen al que actualmente se sujetan las mencionadas organizaciones.
- Dicho proyecto -que implicará la modificación de, por lo menos, dos artículos del Código del Consumidor (arts. 156° y 157°)- debe ser trabajado con participación de las asociaciones de consumidores y del INDECOPI.
- La participación del INDECOPI en el proceso de formación de la ley reviste la mayor importancia toda vez que, una vez promulgada, corresponderá a dicha entidad la formulación y expedición en vía reglamentaria las directivas correspondientes.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aliaga, J., Cáceres, C., Calderón de los Santos, G., Céspedes, E., Gonzales, A., León, O., ... Zuñiga, J. (2018). *Temas actuales de protección al consumidor*. Lima: Asesoraandina Srl.
2. Anda: Asociación Nacional de Anunciantes del Perú. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de <https://andaperu.pe/>
3. Asamblea Legislativa de El Salvador. *Decreto Legislativa N° 776: Ley de Protección del Consumidor*. , (2006).
4. ASPEC. *Estatuto de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)*. , (1994).
5. ASPEC. (2015a). ASPEC y Minicipalidad de Jesus María realizan expoconsumo. *Revista Consumo Respeto*, 50, 23.
6. ASPEC. (2015b). Proyecto Green Action Fund «Yo Consumo Salud». *Revista Consumo Respeto*, 51, 25-28.
7. ASPEC. (2016). ASPEC participa en mercado saludable de La Molina. *Revista Consumo Respeto*, 53, 22.
8. ASPEC. (2017a). ASPEC organiza el primer encuentro de jóvenes innovadores por la Alimentación Saludable. *Revista Consumo Respeto*, 60, 23.

9. ASPEC. (2017b). Escándalo Internacional: ¿Pura leche o pura mentira? *Revista Consumo Respeto*, 60, 4-9.
10. Bardales, E. (2009). Entendiendo a las asociaciones de consumidores: El caso peruano. Recuperado 4 de agosto de 2019, de Blog de Enrique BArdales website: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/enriquebardales/2009/06/22/entendiendo-a-las-asociaciones-de-consumidores-el-caso-peruano/>
11. Barrientos Camus, F. (2013). Derecho del consumo. *Revista chilena de derecho privado*, (21), 417-426. <https://doi.org/10.4067/S0718-80722013000200017>
12. Bartolini Anna. (1997). *Nuevas política de consumo en la Unión Europea y la protección al consumidor*. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CESE/article/viewFile/CESE9797110469A/10568>
13. Bullard, A. (2010). ¿Es el Consumidor un Idiota? *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, 6(10), 5-58.
14. Carbonell O'Brien. (s. f.). Derecho de los consumidores: La necesidad de un código de consumo en el Perú. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://www.carbonell-law.org/NuevoDiseno/consumo/revista40/articulos/articulos2.htm>
15. Carlos Rodríguez Braun. (1995). Las curvas de oferta y demanda de Fleeming Jenkin. *Revista de Historia Economica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 311-327.

16. Céspedes, E., & Roca, S. (2011). *La Ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú*. 20(2), 485-522.
17. CI, C. I., Blog De. (2011, marzo 28). Blog de Consumers International en Español: Prof. Fazal: historia de derechos y responsabilidades. Recuperado 13 de julio de 2019, de Blog de Consumers International en Español website: <http://consumersinternational-es.blogspot.com/2011/03/profesor-anwar-fazal-los-derechos-de.html>
18. Colegio de Abogados, & Cáceres, C. (2007). *Revista de Foro: El TLC Perú y su impacto en el consumidor* (Nº 1). Lima: Colegio de Abogados.
19. Coloma G. (2001). *Análisis económico del Derecho Privado y Regulatorio*. Buenos Aires: Ciencia y Cultura Argentina.
20. COMEX - Sociedad de Comercio Exterior del Perú—Inicio. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de COMEX - Sociedad de Comercio Exterior del Perú website: <https://www.comexperu.org.pe>
21. Comunidad Andina. (2003). Decisión 539—Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor. Recuperado 18 de julio de 2019, de <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/DEC539S.asp>
22. Comunidad Andina. (2009a). ASPEC inicia campaña sobre derechos de los viajeros. Recuperado 18 de julio de 2019, de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2629&accion=detalle&cat=N&title=aspec-inicia-campana-sobre-derechos-de-los-viajeros>

23. Comunidad Andina. (2009b). Instalan Mesa Andina de Defensa de los Derechos del Consumidor. Recuperado 18 de julio de 2019, de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2616&accion=detalle&cat=NP&title=instalan-mesa-andina-de-defensa-de-los-derechos-del-consumidor>
24. Comunidad Andina. (s. f.). Participación Social y Ciudadanía Andina. Recuperado 13 de julio de 2019, de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=309&tipo=TE&title=participacion-social-y-ciudadania-andina>
25. Comunidad Andina, & Unión Europea. (2010). *Tejiendo redes ciudadanas para la integración andina* (p. 36). Recuperado de Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina - SOSICAN website: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20122817156Tejiendo%20redes.pdf>
26. Confederación de consumidores y usuarios. (2015). CONSUMERS INTERNATIONAL. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://cecu.es/index.php/area-internacional/49-consumers-international/152-consumers-international>
27. CONFIEP | Empresarios Haciendo País. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de CONFIEP website: <https://www.confiep.org.pe/>
28. Congreso Argentino. *Ley N° 24.240: Normas de Protección y Defensa de los Consumidores. Autoridad de aplicación. Procedimiento y sanciones. Disposiciones finales.* , (1993).

29. Congreso de la República. (1979). Constitución Política del Perú. Recuperado 13 de julio de 2019, de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
30. Congreso de la República. Código civil. , Decreto Legislativo N° 295 § (1984).
31. Congreso de la República. *Constitución Política del Perú.* , (1993).
32. Congreso de la República. *Decreto Legislativo N° 691 – Normas de la publicidad en defensa del consumidor.* , (1993).
33. Congreso de la República. *Decreto Legislativo N° 716 – Normas sobre protección al consumidor.* , (1996).
34. Congreso de la República. *Ley N° 27845: Ley que precisa alcances del art. 40° del DS N° 039-2000-INTINCI.* , (2002).
35. Congreso de la República. *Ley N° 27846: Ley que precisa alcances del art. 40° del Decreto Supremo N°039-2000-INTINCI, Texto único ordenado de la Ley de Protección al Consumidor.* , (2002).
36. Congreso de la República. Ley complementaria del sistema de protección del consumidor. , Decreto Legislativo N° 1045 § (2008).
37. Congreso de la República. (2010a). LEY N° 29571: Código de Protección y Defensa del Consumidor. Recuperado 5 de julio de 2019, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/codigo-de-proteccion-y-defensa-del-consumidor-ley-n-29571-538113-1/>

38. Congreso de la República. *Ley N° 29571: Ley que aprueba el Código de Protección y Defensa del Consumidor.* , Pub. L. No. Ley N° 29571 (2010).
39. Congreso de la República. *Ley N° 30021: Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes.* , (2013).
40. Congreso de la República. Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor. , DS N° 1308 § (2016).
41. Congreso de la República. (2017). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos-DECRETO SUPREMO-N° 007-2017-MINAGRI. Recuperado 4 de agosto de 2019, de <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-leche-y-prod-decreto-supremo-n-007-2017-minagri-1538908-1/>
42. Congreso de la república del Perú. *Proyecto de Ley N° 1807/2017-CR.* , (2018).
43. Congreso General Constituyente de Argentina. *Constitución de la Nación Argentina.* , (1994).
44. Congreso Nacional de Brasil. *Ley General N° 8078.* , (1190).
45. Congreso Nacional de Chile. *Ley N° 19.496: Ley que establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores.* , (1997).
46. Consejo de Ministros. *Decreto Legislativo N° 807 – Ley sobre facultades, Normas y organización del INDECOPI.* , (1996).

47. Consejo de Ministros. *Decreto legislativo N° 1044, Ley de represión de la competencia desleal.* , (2008).
48. Consumers International. (s. f.-a). Consumers International—Coming Together for Change—Consumers International. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://es.consumersinternational.org/>
49. Consumers International. (s. f.-b). Our Strategy—Consumers International. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://es.consumersinternational.org/who-we-are/our-strategy/>
50. Consumers Reports. (s. f.). What We Do—Consumer Reports. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://www.consumerreports.org/cro/about-us/what-we-do/index.htm>
51. Cortez Generales de España. *Constitución Española.* , (1978).
52. Davidson, P. (2003). ¿QUÉ ES ERRÓNEO EN EL CONSENSO DE WASHINGTON Y QUÉ DEBEMOS HACER? *Cuadernos de Economía*, 22(39), 169-194.
53. Diario Correo. (2015a). *Deficiente vigilancia contra roedores.*
54. Diario Correo. (2015b). *Estados Unidos horrorizado por Domino's Pizza.*
55. Diario Correo. (2018). *Denuncian cobros ilegales de la policía.*
56. Diario El Comercio. (2015). *Unos 265 colegios fueron sancionados en el 2014 por no cumplir la norma.*

57. Diario El Comercio. (2016). *El INDECOPI de Gagliuffi se enfocará en eliminar barreras democráticas.*
58. Diario El Comercio. (2017). *Se reabre la polémica por el etiquetado de alimentos y bebidas.*
59. Diario Exitosa. (2015). *Clausuran Domino's Pizza de San Miguel.*
60. Diario Exitosa. (2017a). *ASPEC pide se modifique la cuestionada medida.*
61. Diario Exitosa. (2017b). *Suspenden registros sanitarios de Pura Vida trans inferir su venta.*
62. Diario Expreso. (2017). *Reclaman al gobierno seguir estandar de alimentos de OPS.*
63. Diario Gestión. (2015). *Se perderá bono de crédito si se prepaga antes del quinto año.*
64. Diario Gestión. (2017). *Minagri: Gloria engaña con publicidad de Pura Vida a los consumidores.*
65. Diario Gestión. (2018a). *Evalúan nueva denuncia a cines.*
66. Diario Gestión. (2018b). *INDECOPI admite una denuncia contra Coca Cola por información nutricional confusa.*
67. Diario La Razón. (2017). *Responsabilizan a INDECOPI por falsa leche de Gloria y Nestlé.*
68. Diario La República. (2017). *Diez años de polémicos fallos de INDECOPI que favorecen a Gloria.*



69. Diario La República. (2018). *Presentan Ley para regular precios de medicamentos.*
70. Diario Ojo. (2017). *Leche y productos lácteos ya tienen reglamento.*
71. Diario Publimetro. (2015). *¿Qué debes hacer si compruebas falta de higiene en un restaurante?*
72. Diario UNO. (2015a). *Hay que denunciar falta de medicamentos genéricos.*
73. Diario UNO. (2015b). *Movistar ofrece compensar por corte, OSIPTEL la investiga.*
74. Dieter W. Benecke, & Renata Nascimento. (2003). *El Consenso de Washington revisado.* 115.
75. Durand, J. (2018). *La real dimensión de las asociaciones de consumidores en el Perú.*
76. El Comercio. (2017). *¿A quién llamas vividora?*, por Crisólogo Cáceres [Opinión]. Recuperado 20 de julio de 2019, de El Comercio website: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/llamas-vividora-crisologo-caceres-439746>
77. Estructura organizacional—Indecopi. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de <https://www.indecopi.gob.pe/estructura-organizacional>
78. Expansión. (s. f.). Economía de mercado. Recuperado 29 de agosto de 2019, de <https://www.expansion.com/diccionario-economico/economia-de-mercado.html>

79. Galván, G. (2014). Las asociaciones de consumidores en Lima: Desarrollo y Limitaciones. *Pensamiento crítico*, 6, 09-23.  
<https://doi.org/10.15381/pc.v6i0.9279>
80. Gobierno de México. (2017). 15 de marzo: Día Mundial de los Derechos del Consumidor. Recuperado 13 de julio de 2019, de Gob.mx website:  
<http://www.gob.mx/se/articulos/15-de-marzo-dia-mundial-de-los-derechos-del-consumidor-99566?idiom=es>
81. Gobierno del Perú. (2004). *Acuerdo Nacional: Procesos para enrumbar el país* (p. 113). Recuperado de Acuerdo Nacional website:  
[http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/07/LibroV2014\\_1.pdf](http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/07/LibroV2014_1.pdf)
82. Grupo Andino de Consumidores. (2009). *Consumidores andinos: Fortaleciendo la integración* (p. 69). Lima.
83. Hernando Nieto, E. (2012). El análisis económico del derecho en tiempos Neoconstitucionales. *Revista THEMIS*, 62, 44.
84. Home—Cámara de Comercio de Lima. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de  
<https://www.camaralima.org.pe/principal>
85. Hong Kong e-Legislation. (1977). Cap. 216 CONSUMER COUNCIL ORDINANCE. Recuperado 13 de julio de 2019, de  
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap216>
86. INDECOPI. Lineamientos sobre competencia desleal y publicidad comercial. , Resolución N° 001-2001-LIN-CPC/INDECOPI § (2001).
87. INDECOPI. *Resolución N° 64-2004-INDECOPI/DIR.* , (2004).

88. INDECOPI. *Resolución N° 064-2004-INDECOPI/DIR.* , (2004).
89. INDECOPI. *Resolución N° 3624-2012/CPC-INDECOPI.* , (2012).
90. INDECOPI. *Directiva 006—2013/DIR-COD-INDECOPI: Reglas para la elección de los representantes de las asociaciones de consumidores ante el Consejo Nacional de Protección del Consumidor.* , (2013).
91. INDECOPI. *Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI – Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores.* , (2013).
92. INDECOPI. Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores. , Directiva N° 009-2013/DIR-INDECOPI § (2013).
93. INDECOPI. *Resolución 1034-2013/SPC-INDECOPI.* , (2013).
94. INDECOPI. *Resolución Final N° 030-2013/CCD-INDECOPI.* , (2013).
95. INDECOPI. *Resolución N° 411-2013/CC2-INDECOPI.* , (2013).
96. INDECOPI. *Resolución N° 129-2015/CD1-INDECOPI.* , (2015).
97. INDECOPI. *Resolución 0216-2016/SPC-INDECOPI.* , (2016).
98. INDECOPI. *Resolución N° 0216-2016/SPC-INDECOPI.* , (2016).
99. INDECOPI. (2017a). Balance 2017 de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia. Recuperado 13 de julio de 2019, de

[https://www.indecopi.gob.pe/en/inicio/-/asset\\_publisher/ZxXrtRdgbv1r/content/balance-2017-la-comision-de-defensa-de-la-libre-competencia-del-indecopi-cerro-el-ano-con-43-investigaciones-por-conductas-anticompetitivas-en-diverso?inheritRedirect=false](https://www.indecopi.gob.pe/en/inicio/-/asset_publisher/ZxXrtRdgbv1r/content/balance-2017-la-comision-de-defensa-de-la-libre-competencia-del-indecopi-cerro-el-ano-con-43-investigaciones-por-conductas-anticompetitivas-en-diverso?inheritRedirect=false)

100. INDECOPI. *Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI: Directiva que aprueba los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el código de protección y defensa del consumidor.* , (2017).
101. INDECOPI. Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. , Directiva N° 006-2017/DIR-COD § (2017).
102. INDECOPI. (2017d). Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú, 2016. *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.* Recuperado de <http://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/5806>
103. INDECOPI. *Resolución N° 2055-2017/CC2-INDECOPI.* , (2017).
104. INDECOPI. *Directiva N° 005-2018/DIR-COD-INDECOPI: Directiva que modifica el numeral 4.5.1 de la Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI.* , (2018).
105. INDECOPI. *Resolución 2624-2018/SPC-INDECOPI.* , Expediente 679-2017/CCD (Comisión de Protección al Consumidor 2 2018).
106. INDECOPI. *Resolución N° 0243-2018/SPC-INDECOPI.* , (2018).

107. INDECOPI. (s. f.). Conoce las Asociaciones de Consumidores. Recuperado 18 de julio de 2019, de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor website: <https://www.consumidor.gob.pe/conocelas>
108. INDECOPI, & ASPEC. *Convenio Interinstitucional 012-2001/CC.* , (2001).
109. INICIO - Sociedad Nacional de Industrias. (s. f.). Recuperado 5 de julio de 2019, de <http://www.sni.org.pe/>
110. Julio Duran Carrión. (2008). El Consumidor Razonable o Diligente. El mito que puede crear un sisma entre los peruanos. *Derecho y Sociedad*, 31, 327-335.
111. Klauer, C. R. (2012). El alcance del deber de información en materia de protección al consumidor: Un replanteamiento desde el derecho y economía conductual y el neuromarketing. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 0(62), 65-79.
112. Llovet, J. (1991). Las asociaciones de consumidores y usuarios y la sanidad. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 53, 165-195.
113. Lowenrosen, F. (2018). ¿Qué son las asociaciones de consumidores? ¿Qué funciones tienen? ¿Qué requisitos deben reunir? ¿Cuáles están inscritas a nivel nacional? ¿Dónde se las puede contactar? *Biblioteca Jurídica Online*. Recuperado de [https://www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=5373&id\\_publicar=6918&fecha\\_publicar=06/02/2009&camara=Educaci%F3n%20al%20Consumidor&base=99](https://www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=5373&id_publicar=6918&fecha_publicar=06/02/2009&camara=Educaci%F3n%20al%20Consumidor&base=99)

114. Manuel Lecuona López. (2004). El mercado y el consumo de los '90 y primeros años del s XXI. *Universidad Politécnica de Valencia*.
115. Martínez, P. (s. f.). Aproximación al concepto de consumidor. *Universidad de Castilla La Mancha*, 64.
116. Martínez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. S. (2012). El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64.
117. Ministerio de Economía y Finanzas. *Decreto Supremo N° 380-2017-EF: Valor de la Unidad Impositiva Tributaria durante el año 2018.* , (2017).
118. Ministerio de Justicia. *Resolución Ministerial N° 10-93-JUS: Código Procesal Civil.* , (1993).
119. Ministerio de Justicia. *DS N° 008-2004-JUS: Texto único de procedimientos administrativos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.* , (2004).
120. Ministerio de Justicia. Texto Único ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. , DS N° 004-2019-JUS § (2019).
121. Ministerio de Justicia de Brasil. (2013). *Atlas Iberoamericano de protección de consumidor*. Brasilia.
122. Ministerio de Justicia y Derechos Humano. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de procedimiento administrativo legal.* , (2019).

123. Ministerio de la Presidencia. *Real Decreto Legislativo N° 1/2007: Aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.* , (2007).
124. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Orden SSI / 575 / 2015: Bases reguladoras para la concensión de subvenciones a las asociaciones de consumidores de ámbito estatal destinadas a promover el asocionismo de consumo y a a realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.* , (2015).
125. MINSA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30021— Ley de Alimentación Saludable. , DS 017-2017-SA § (2017).
126. Montenegro G. (2016). Indecopi sanciona a 5 cadenas de farmacias por concertar precios de medicamentos a nivel nacional (Resolución N°078-2016/CLC). Recuperado 13 de julio de 2019, de Torres y Torres Lara— Abogados website: <https://www.tytl.com.pe/indecopi-sanciona-5-cadenas-farmacias-concertar-precios-medicamentos-nivel-nacional-resolucion-n078-2016clc/>
127. Moreno-Brid, J. C., Pérez Caldentey, E., & Ruiz Nápoles, P. (2004). El Consenso de Washington: Aciertos, yerros y omisiones. *Perfiles latinoamericanos*, 12(25), 149-168.
128. Muñoz, L. A. G., & González, J. G. R. (2011). El régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores: Delimitación y reflexiones sobre su constitucionalidad. *Revista general de derecho constitucional*, (11), 3.

129. Noejovich, Héctor. (2010). El «Consenso de Washington»: Antes y después. El caso de Argentina y Perú en el período 1990-2008. *Contabilidad y Negocios*, 5, 85-94.
130. OCLAC. (2005). Nuestro Trabajo – Organización Latinoamericana de Consumidores. Recuperado 18 de julio de 2019, de <https://www.consumidoresoclac.com/nuestro-trabajo/>
131. OCLAC. (2007). Actas – Organización Latinoamericana de Consumidores. Recuperado 18 de julio de 2019, de <https://www.consumidoresoclac.com/actas/>
132. OCLAC. (2017). Instalación del consejo latinoamericano y del caribe de organizaciones de consumidores – Organización Latinoamericana de Consumidores. Recuperado 18 de julio de 2019, de <https://www.consumidoresoclac.com/2017/06/02/instalacion-del-consejo-latinoamericano-y-del-caribe-de-organizaciones-de-consumidores/>
133. OCLAC. (s. f.). Organización Latinoamericana de Consumidores. Recuperado 18 de julio de 2019, de <https://www.consumidoresoclac.com/>
134. OCLAC, & Consumers International. (2008). *Organizaciones de consumidores rumbo a la sostenibilidad* (1º edición). Santiago de Chile: ODECU.
135. ONU. *Directrices para la protección del consumidor*. , (2016).
136. Orrego, M. (2017). Reformas a la Ley del consumidor y las asociaciones de consumidores [El mostrador]. Recuperado de Opinión website:



<https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/10/02/reformas-a-la-ley-del-consumidor-y-las-asociaciones-de-consumidores/>

137. OSIPTEL. *Resolución del Consejo Directivo N° 138-2011-CD-OSIPTEL*. , (2012).
138. Palacio Legislativo. *Decreto N° 38: Constitución de la República de El Salvador*. , (1983).
139. Partida electrónica N° 01929356. , N° 01929356 Registro de personas Jurídicas de Lima § (2019).
140. Pfaller, A. (1998). El estado en la economía social de mercado: El modelo y la realidad alemana [Text]. Recuperado 13 de julio de 2019, de <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00074.htm>
141. Poder ejecutivo de España. *Ley N° 26/1984: Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*. , (1984).
142. Posner EA. (2002). *Análisis Económico del Derecho y la Escuela de Chicago*. Recuperado de <https://editorial.upc.edu.pe/publicaciones/analisis-economico-del-derecho-y-la-escuela-de-chicago/>
143. Presidencia del Consejo de Ministros. *Decreto Supremo 030-2011-PCM: Reglamento de procesos judiciales para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores y el fondo especial creado por el artículo 131 de la Ley N° 29571*. , (2011).

144. Presidencia del Consejo de Ministros. *Decreto Supremo N° 032-2011-PCM que aprueba el Reglamento sobre condiciones del destino del monto para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores.* , (2011).
145. Ressico, M. F. (2011). *Introducción a la economía social de mercado.* Buenos Aires.
146. Roca, S. (2010). Concepción y descentralización de la protección del consumidor en el Perú: Un análisis comparado con México, EEUU, Brasil y Suecia. *Revista del CLAD.*, 47. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/047-junio-2010/roca>
147. Sánchez Legrán, F., Santos Guerrero, M., & Ruiz Legido, O. (2008). *FACUA y el movimiento de consumidores.* Sevilla.
148. Senado y Cámara de Diputados de la Nación de Argentina. *Ley N° 24.240: Ley de Defensa del Consumidor.* , (1993).
149. Súmar Albújar, Ó. (2011). *Ensayos sobre protección al consumidor en el Perú.* Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/186>
150. Súmar Albújar, Ó. (2012). Cinco errores frecuentes en la justificación de proyectos legislativos. *Asociación Civil Themis*, 62, 30.
151. Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia del tribunal constitucional expediente: 0008-2003-AI/TC. Recuperado 13 de julio de 2019, de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

152. Tribunal Constitucional. *Sentencia del Tribunal Constitucional: Expediente N° 3315-2004-AA/TC.* , (2004).
153. Tribunal Constitucional. *Pleno Jurisdiccional Expediente 0011-2013-PI/TC.* , (2014).
154. Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual, & INDECOPI. *Resolución N° 0919-2008/TDC-INDECOPI.* , (2008).
155. Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual, & INDECOPI. *Resolución N° 1191-2010/SC2-INDECOPI.* , (2010).
156. Umansky, S. (2009). La regulación de la conducta en las relaciones de consumo. *Enfoques*, 15(35), 14-35.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I: Objetivos de las directrices de ONU**

### **I. Objetivos**

Teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los Estados Miembros, y particularmente de los que están en desarrollo, reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible y la protección del medio ambiente, las presentes Directrices para la Protección del Consumidor persiguen los siguientes objetivos:

- a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores;
- b) Facilitar modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores;
- c) Alentar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta;
- d) Ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores;
- e) Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor;
- f) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor;
- g) Promover el establecimiento de condiciones de mercado que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos;
- h) Promover un consumo sostenible.

## **ANEXO II: Objetivos del Grupo Andino de Consumidores**

Los objetivos del Grupo Andino de Consumidores están divididos de la siguiente forma (Grupo Andino de Consumidores, 2009):

### **Objetivo general**

Fortalecer la integración y participación de las organizaciones de consumidores de la subregión.

### **Objetivos específicos**

- Generar un espacio regional para que las organizaciones de consumidores subregionales coordinen estrategias que coadyuven al fortalecimiento de su identidad como colectivo y como entidades individuales.
- Crear mecanismos de articulación entre dichas organizaciones de consumidores para incrementar su capacidad de incidencia pública en conjunto a nivel regional.
- Facilitar el intercambio de experiencias entre las organizaciones de consumidores de la subregión.
- Visibilizar el trabajo de las organizaciones de consumidores en la subregión.
- Canalizar la participación de las organizaciones de consumidores en el proceso de integración subregional en el contexto de las instancias creadas por el Sistema de Integración Andino (SAI), en particular, la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor”.

### **ANEXO III: Acta Constitutiva de OCLAC**

#### **ACTA CONSTITUTIVA DEL CONSEJO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES**

En la ciudad de Lima, Perú, a los trece días del mes de abril del año dos mil siete, las organizaciones de consumidores de América Latina y El Caribe, provenientes de Argentina, Antillas Holandesas, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; en cumplimiento de lo acordado por unanimidad en la sexta Conferencia Regional de Consumidores de América Latina y el Caribe, organizada por Consumers International en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve días del mes de setiembre de dos mil cinco; y convencidos de la necesidad de crear una instancia de articulación regional para el fortalecimiento de la protección al consumidor; y en el marco de la Asamblea Constitutiva reunida en esta ciudad donde, animados por un espíritu de confraternidad, se analizó y debatió amplia y democráticamente la naturaleza, objetivos, membresía, estructura, integración y funcionamiento, decidimos por unanimidad constituir el CONSEJO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES, cuya Acta Constitutiva y Estatutos suscribimos en señal de conformidad.

Asimismo, declaramos que, luego del proceso eleccionario respectivo, se designa a los integrantes del primer Comité de Coordinación del Consejo, el cual estará conformado por las organizaciones siguientes: Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC, Centro para la Defensa del Consumidor – CDC, Fundación por los Derechos del Consumidor – FUNDECOM,

Organización de Consumidores y Usuarios de Chile –ODECU y  
Comité de Defensa del Consumidor-AIS-CODEDCO.

Leocadia Willems - Fundashon pa Konsumidó (Antillas Holandesas)

Beatriz Garcia Buitrago - Consumidores Argentinos (Argentina)

Ricardo-Leandro-Nasio - Asociación de Consumidores del Mercosur  
- Proconsumer (Argentina)

Ester Reynoso - Instituto de Estudios de Derecho del Consumo –  
IEDEC (Argentina)

Elias Antonio Baracat - Acción del Consumidor - ADELCO  
(Argentina)

Romina Wust - Unión de Usuarios y Consumidores (Argentina)

Marilena Lazzarini - Instituto Brasileiro de Defesa del Consumidor  
–IDEC (Brasil)

Maria Ines Dolci - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor -  
PRO TESTE (Brasil)

Rosario Ascarrunz Mercado - Servicio de Educacion y Defensa de  
los Consumidores –SEDECO (Bolivia)



Rodrigo Urquieta Arias - Comité de Defensa del Consumidor-AIS-  
CODEDCO (Bolivia)

Roxana Salazar - Red Alerta - AMBIO (Costa Rica)

Gerardo Chacon Alvarado - Federación Nacional de Asociaciones de  
Consumidores y Usuarios –FENASCO (Costa Rica)

Sandra Castañeda - Consumidores Colombia - COCO (Colombia)

María José Troya - Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y  
Usuarios (Ecuador)

Emilio Carabantes - Corporacion Nacional de Consumidores y  
Usuarios –CONADECUS (Chile)

Stefan Larenas - Organización de Consumidores y Usuarios de Chile  
–ODECU (Chile)

María Elena Pérez Munguía - Comité para la Defensa del  
Consumidor Hondureño-CODECOH (Honduras)

Armando Flores - Centro para la Defensa del Consumidor –CDC (El  
Salvador)

Giovani Fletcher Hern - Instituto Panameño de Derecho de  
Consumidores y Usuarios –IPADECU (Panamá)

Pedro Acosta Isturain - Unión Nacional de Consumidores de Panamá  
–UNCUREPA (Panamá)

Maria Eugenia Rivarola - Centro de Estudios Ambientales y Sociales  
–CEAMSO (Paraguay)

Altagracia Paulino - Fundación por los Derechos del Consumidor –  
FUNDECOM (República Dominicana)

Jaime Delgado Zegarra - Asociación Peruana de Consumidores y  
Usuarios – ASPEC (Perù)

Edgardo Martínez Zimarioff - Liga Uruguaya de Defensa del  
Consumidor –LIUDECO (Uruguay)

Mario Mollica - Consumidores y Usuarios Asociados Uruguay-CUA  
(Uruguay)

Milagros Villafane - Movimiento Iniciativa de los Consumidores –  
MIC (Venezuela)

## **ANEXO III: Estatuto de OCLAC**

### **ESTATUTO**

#### **CONSEJO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES**

##### **CAPÍTULO I – DENOMINACIÓN Y DURACIÓN**

Art. 1º - El Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores, en adelante el Consejo, es una entidad civil, sin fines de lucro, que funciona como una red, democrática e independiente, bajo los principios de inclusión, solidaridad y transparencia.

Art. 2º - Para efecto de lo dispuesto en este Estatuto, son consideradas organizaciones de consumidores, las entidades que jurídicamente constituidas en forma de asociación civil sin fines de lucro, con finalidad social, independientes, tengan compromiso con la educación, protección y defensa del consumidor. Estas condiciones deben acreditarse con su trayectoria institucional, así como con lo establecido en sus Estatutos.

Cada entidad indicará formalmente quien es el representante legal ante el Consejo.

##### **CAPÍTULO II – DE LOS OBJETIVOS**

Art. 3º.- El Consejo tendrá los siguientes objetivos:

- i) Facilitar la construcción de una agenda regional que responda a las expectativas de los consumidores y usuarios, especialmente de la población menos favorecida.

ii) Facilitar el intercambio de experiencias entre las organizaciones de consumidores de la región, promoviendo una cooperación horizontal solidaria que contribuya al fortalecimiento del movimiento de consumidores en la región.

iii) Promover el mejoramiento del ordenamiento legal e institucional sobre la defensa del consumidor en los países de la región.

iv) Propiciar un foro de discusión permanente entre las organizaciones de consumidores de la región en el que se analicen los diferentes problemas que afectan a los consumidores y se formulen estrategias de solución.

v) Representar y promover los intereses de los consumidores de América Latina y el Caribe ante organismos regionales e internacionales e influir en los procesos de toma de decisión de estos organismos en cuanto tengan implicancias en los derechos de los consumidores.

vi) Apoyar las acciones e iniciativas llevadas a cabo por Consumers Internacional.

vii) Promover las relaciones entre las organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe, como así también entre éstas y los organismos nacionales, regionales o internacionales, interesados en contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y hacer efectiva su tutela.

### CAPÍTULO III – DE LA ORGANIZACIÓN

Art. 4º – El Consejo se compone de los siguientes órganos:

a – Asamblea General;

b – Comité de Coordinación; y

c – Secretaría Ejecutiva

#### A. DE LA ASAMBLEA GENERAL

Art. 5º.– La Asamblea General es la máxima autoridad del Consejo y está integrada por todas las organizaciones miembros.

Cada organización tiene derecho a un voto.

Art. 6º.– La Asamblea General se reunirá ordinariamente cada dos años para analizar y decidir los temas de funcionamiento y proyección del Consejo. También podrá reunirse extraordinariamente, siempre que sea convocada por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador o por un tercio de los miembros de la Asamblea.

La citación y convocatoria para la Asamblea General deberá consignar el orden del día a tratar, la fecha y hora local, y la agenda prevista para la reunión. Deberá ser fehacientemente notificada a la totalidad de los miembros, con una antelación mínima de sesenta (60) días de anticipación si se trata de Asamblea General Ordinaria y de treinta (30) días cuando sea una Asamblea General Extraordinaria.

Art. 7º.– La Asamblea General se instalará a la primera convocatoria con un quórum mínimo de la mitad más uno de sus miembros activos y en la segunda convocatoria, treinta (30) minutos después de la primera con una asistencia de un tercio (1/3) de los miembros hábiles.

En caso de no alcanzarse el número de participantes requerido, la Asamblea General será postergada para nueva fecha, según el procedimiento de convocatoria fijado en el artículo anterior.

Art. 8º.- Compete a la Asamblea General:

Establecer las políticas de actuación del Consejo;

Aprobar los planes, programas y presupuesto del Consejo;

Elegir a los miembros del Comité de Coordinación, estableciendo mecanismos que permitan la representación de todas las áreas geográficas.

Destituir los miembros del Comité de Coordinación;

Aprobar la memoria o informes anuales y estados financieros;

Admitir a nuevos asociados previa evaluación y cumplimiento de los requisitos establecidos, así como excluir a los asociados que incurran en faltas graves;

Crear comités o comisiones que estime convenientes para el mejor funcionamiento del Consejo;

Interpretar y modificar los Estatutos a partir de las propuestas de reforma presentadas por el Comité de Coordinación o por un tercio de los miembros;

Disponer la disolución del Consejo en los términos previstos en el Estatuto;

Aprobar los reglamentos del Consejo;

Fijar las contribuciones ordinarias y extraordinarias que deban aportar los miembros; y

Establecer y autorizar los mecanismos de gestión de fondos propios y de proyectos de financiamiento.

Art. 9º.- Las decisiones de la Asamblea General serán tomadas por la mitad más uno de los miembros presentes. En caso de modificación de Estatutos, deberá aprobarse por mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea.

Art. 10º.- Los miembros que no estuvieran al día con sus obligaciones sociales no tendrán derecho a voto.

## B. DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN

Art. 11º.- El Comité de Coordinación estará compuesto por cinco organizaciones miembros, que serán elegidas por la Asamblea General, y a su vez estas cinco organizaciones elegirán entre sus integrantes al Coordinador General y a la Secretaría Ejecutiva. El Comité de Coordinación será electo por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

Art. 12º.- Compete al Comité de Coordinación:

Establecer las estrategias para la consecución de los objetivos del Consejo y las directivas de políticas formuladas por la Asamblea General;

Elaborar el plan de trabajo y presentarlo para su aprobación a la Asamblea General.

Elaborar y someter a la Asamblea General el informe de la gestión institucional;

Representar al Consejo ante las instituciones de la sociedad civil, los Estados y organismos internacionales;

Convocar a la Asamblea General Extraordinaria y preparar su realización;

Evaluar y emitir opinión sobre la solicitud de incorporación de nuevos miembros y eventuales exclusiones, sometiendo la decisión final a la Asamblea General;

Proponer a la Asamblea General las modificaciones al Estatuto del Consejo;

Nombrar o remover a la Secretaría Ejecutiva, delegando atribuciones a la misma; y

Elaborar y proponer a la Asamblea el Reglamento Interno de este Estatuto.

Art. 13º.- El Comité de Coordinación se reunirá ordinariamente dos veces por año y, extraordinariamente, siempre que sea necesario, previa convocatoria de su Coordinador General.

Art. 14º. – La convocatoria de que trata el artículo anterior, deberá ser hecha con treinta (30) días de anticipación para sus reuniones ordinarias y quince (15) días para las extraordinarias.

Para las reuniones del Comité de Coordinación se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y sus acuerdos serán tomados por mayoría, excepto los casos previstos de forma diferente en el presente Estatuto.

Las reuniones extraordinarias del Comité de Coordinación deberán ser convocadas por el Coordinador General o por la mayoría absoluta del Comité de Coordinación.

Art. 15º.– Compete al Coordinador o Coordinadora General:  
Convocar y presidir las reuniones del Comité de Coordinación y las Asambleas Generales;

Presentar anualmente a la Asamblea General Ordinaria el informe general de la gestión del Comité de Coordinación;

Firmar contratos, convenios y otros acuerdos a nombre del Consejo, así como asumir compromisos conjuntamente con el Secretario o la Secretaria Ejecutiva; y

Las demás que le asigne la Asamblea General y el Comité de Coordinación.



### C. DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Art. 16º.– La Secretaría Ejecutiva del Consejo será nombrada entre una de las organizaciones miembros del Comité de Coordinación.

Art. 17º.– Compete a la Secretaría Ejecutiva:

Cumplir las decisiones de la Asamblea General y del Comité de Coordinación;

Ejecutar las actividades de administración del Consejo;

Presentar al Comité de Coordinación las propuestas de programas de trabajo y actividades del Consejo;

Recaudar y contabilizar las contribuciones de los miembros;

Llevar la contabilidad de la red y someter al Comité de Coordinación los estados e informes financieros a ser presentados ante la Asamblea General;

Realizar el seguimiento técnico y financiero de las actividades y proyectos que ejecuta o co-ejecuta el Consejo;

Velar por la integridad y conservación del patrimonio del Consejo;

Gestionar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades del Consejo;

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de este Estatuto; y

Gerenciar los recursos propios y proyectos de financiamiento de acuerdo a los lineamientos aprobados por la Asamblea.

### CAPÍTULO IV – DE LOS MIEMBROS

Art. 18º.- Son miembros del Consejo, las organizaciones de defensa del consumidor que cumplan los requisitos y procedimientos establecidos en las disposiciones de este Estatuto.

La solicitud de admisión de una nueva asociada será evaluada por el Comité de Coordinación, siempre y cuando la postulante haya sido avalada por tres organizaciones miembros.

La Asamblea General resolverá la admisión como miembro de las organizaciones que hayan sido postuladas previamente.

Art. 19º.- Son derechos de los miembros:

Elegir y ser elegidos para cargos directivos del Consejo en cargos específicos;

Participar con voz y voto en la Asamblea General;

Integrar comisiones;

Fiscalizar el cumplimiento del Estatuto así como de la gestión social, para lo cual podrá acceder a la documentación del Consejo;

Participar en toda actividad promovida o auspiciada por el Consejo;

Recibir las publicaciones que edite el Consejo;

Impugnar los acuerdos adoptado en Asamblea si considerara que éstos violan los Estatutos del Consejo;

Proponer conjuntamente con otros miembros la integración de nuevos miembros, siempre que estos cumplan con los requisitos estatutarios;

Hacer uso del logotipo o emblema del Consejo; y

Los demás que le reconozca los Estatutos.

Art. 20º.- Son obligaciones de los miembros del Consejo:

Cumplir y hacer cumplir los Estatutos;

Participar en forma regular en las actividades del Consejo;

Participar en las asambleas generales del Consejo;

Aceptar y ejercer los cargos e integrar las comisiones de trabajo  
para los que resulten designados;

Cumplir los acuerdos que la Asamblea General o el Comité de  
Coordinación adopten;

Cuidar el prestigio e imagen del Consejo;

Pagar puntualmente sus aportes ordinarios y/o extraordinarios;

Hacer uso adecuado del logotipo o emblema del Consejo;

En caso que el Consejo sea la entidad que ha logrado canalizar el  
financiamiento de una actividad o proyecto para uno o varios de  
sus miembros, será obligatorio el uso del emblema del Consejo  
por parte de los miembros beneficiados; y

Las demás que se deriven del presente Estatuto.

Art 21º.- El Consejo llevará un Libro de Registro de miembros, en  
el cual se especificará:

Nombre de la organización;

Representante legal;

Representante titular y alterno ante el Consejo;

Datos registrales;

Domicilio; y

Fecha de admisión.

Art 22º.- La calidad de miembro se extingue:

Por renuncia voluntaria del miembro mediante documento escrito  
dirigido al comité de coordinación;

Por declaración de disolución de la asociación miembro; y

Por incumplimiento de pago de tres cuotas consecutivas, en cuyo  
caso el Comité de Coordinación le notificará su exclusión.

## CAPÍTULO V – DEL PATRIMONIO

Art. 23º.- El patrimonio del Consejo estará constituido por:

I.- Las contribuciones de sus asociados;

II.- Las donaciones o legados de personas físicas, entidades afines  
y organismos financieros nacionales o internacionales que no  
interfieran con sus principios éticos; y

III.- Los ingresos provenientes de convenios, servicios prestados,  
publicaciones, ediciones y otras fuentes lícitas.

El Consejo destinará integralmente sus recursos a la realización  
de sus objetivos.

Art. 24º.- El valor de las contribuciones será propuesto por el  
Comité de Coordinación a la Asamblea y será proporcional a la  
real situación económica-financiera de las entidades asociadas  
estableciéndose una cuota mínima anual.

Art. 25º.- En caso de extinción del Consejo su patrimonio será  
destinado a instituciones similares, cuyos principios guarden  
armonía con los de la entidad.

## CAPÍTULO VI – DE LAS ELECCIONES

Art. 26º. – Las organizaciones que integren el Comité de  
Coordinación serán elegidas entre los representantes legales de las

indicadas asociaciones, para mandato de cuatro años, pudiendo ser reelectos una sola vez.

Podrán postular a cargos en el Comité de Coordinación todos los miembros hábiles del Consejo.

Art. 27º.- La toma de posesión del Comité de Coordinación se dará en la Asamblea, inmediatamente se produzca el resultado del conteo de votos.

## CAPÍTULO VII – DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Art. 28º.- El Coordinador General y los demás miembros del Comité de Coordinación del Consejo responderán directamente por las obligaciones asumidas durante su gestión.

Art. 29º.- Las asociaciones miembros no responden directamente ni en forma subsidiaria, por las obligaciones asumidas por el Consejo.

Art. 30º.- El Consejo podrá ser disuelto por decisión de las dos terceras (2/3) partes de los asociados hábiles en Asamblea General Extraordinaria, especialmente convocada para este fin.

Art. 31º.- Los casos no previstos en este Estatuto serán decididos por el Comité de Coordinación y ratificados por la Asamblea General.

## CAPITULO VIII – DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 32º.- Son miembros fundadores del Consejo las organizaciones firmantes del acta constitutiva.

Art. 33º.- Este Estatuto, debidamente firmado por los representantes de las asociadas, entrará en vigencia a partir de la fecha de su aprobación.

## **ANEXO IV: Acta de constitución del Grupo Andino de Consumidores**

### **Acta de Constitución**

#### **Grupo Andino de Organizaciones de Consumidores**

Las organizaciones de consumidores del Área Andina, reunidas en la ciudad de Lima, Perú, en la sede de la Comunidad Andina de Naciones, los días 11, 12 y 13 del 2007;

#### **CONSIDERANDO:**

1° Que es deber de las organizaciones de consumidores promover la integración y la cooperación regional con el fin de garantizar la efectividad y el ejercicio de los derechos de los consumidores y usuarios en la Comunidad Andina.

2° Que es necesaria la interlocución permanente entre organizaciones de la sociedad civil entre sí, y de éstas con los gobiernos y con instancias regionales, articulación que permita un diálogo permanente y fluido en aras de mejorar las condiciones de vida, del mercado y un comercio con justicia de productos y servicios en la región, cuya problemática es similar en los países de la región.

3° Que es necesaria la creación de mecanismos que permitan una efectiva protección y defensa de los derechos de los consumidores en la región, de forma participativa y coordinada entre los diferentes actores involucrados.

4° Que es voluntad de las organizaciones que suscriben la presente acta crear un Grupo Andino de Organizaciones de Consumidores que facilite la integración y la cooperación con instancias regionales.

5° Que este proceso de integración permitirá promover un mercado más justo y transparente, el fomento de la competitividad de los países, así como mejores condiciones de vida y relacionamiento de los consumidores en el mercado, especialmente de los más vulnerables.

RESUELVE:

- 1° Constituir el Grupo Andino de Organizaciones de Consumidores (GAOC), a fin de contribuir con los procesos de integración y fortalecer los mecanismos de protección y defensa de los consumidores de la subregión.
- 2° Solicitar a la Secretaría General de la Comunidad Andina y a las demás instancias del Sistema Andino de Integración, la incorporación de este Grupo Andino de Organizaciones de Consumidores (GAOC), a las futuras labores de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor creada por Decisión 539, el 11 de marzo del año 2003.

Es dada en la ciudad de Lima, el día 12 de abril del año 2007

BOLIVIA

Rodrigo E. Urquieta Arias

p. Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor AIS-CODEDCO Bolivia

Rosario Ascarrunz

p. Servicio de Educación y Defensa de los Consumidores (SEDECO)

CHILE

Emilio Carabantes

Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios – CONADECUS

Stefan Larenas Riobó

Organización de Consumidores y Usuarios – ODECU

COLOMBIA



Sandra Castañeda Martínez

Consumidores Colombia

ECUADOR

María José Troya

Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios

PERÚ

Jaime Delgado Zegarra

Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC

VENEZUELA

Milagros Villafane

Movimiento Iniciativa de los Consumidores - MIC

**ANEXO V: Porcentaje de multas entregadas a ASPEC. Periodo 1999-  
2015**